

SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.154 MARANHÃO

REGISTRADO : **MINISTRO PRESIDENTE**
REQTE.(S) : **ESTADO DO MARANHÃO**
PROC.(A/S)(ES) : **PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO**
REQDO.(A/S) : **RELATOR DO AI Nº 1004496-94.2017.4.01.0000 DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO**
ADV.(A/S) : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**
INTDO.(A/S) : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE BARES E RESTAURANTES**
ADV.(A/S) : **EDUARDO FILIPE ALVES MARTINS E OUTRO(A/S)**
INTDO.(A/S) : **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CRIADORES DE CAMARÃO**
ADV.(A/S) : **SERGIO FRANCISCO DE AGUIAR TOSTES**

DECISÃO:

Trata-se de Suspensão de Liminar pleiteada pelo Estado do Maranhão objetivando suspender os efeitos da decisão proferida pelo Desembargador Relator do Agravo de Instrumento nº 1004496-94.2017.4.01.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da Primeira Região, no sentido de restabelecer a importação de camarões equatorianos mediante o regular cumprimento dos requisitos estabelecidos pela Instrução Normativa 14/2010 e em conformidade com os estudos zoossanitários periciados pelo corpo técnico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA (fl. 2, doc. 1).

Convém transcrever o relatório constante da decisão da eminente Ministra **Cármem Lúcia**, o qual narra, com primor, os atos relevantes do processo:

“O Estado requerente relata ter o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em consulta realizada por empresários do ramo de restaurantes e afins, mantido a proibição na importação de camarão da espécie *Litopenaeus vannamei*, oriunda do Equador, sem a realização da Análise de Risco de Importação – ARI (Nota Técnica n. 11/2016/SAP/GM/MAPA, da Secretaria de Agricultura e Pesca –

SAP).

Notícia a transferência das atribuições referentes à matéria para a Coordenação de Trânsito e Quarentena Animal – CTQA, subordinada à Secretaria de Defesa Agropecuária – SDA/Mapa, a qual, alterando entendimento anterior da Secretaria de Agricultura e Pesca - SAP, permitiu a importação do camarão equatoriano, dispensando a realização da análise de risco mencionada (Nota Técnica n. 01/2017/CTQA).

Afirma que, iniciado o processo de credenciamento das empresas equatorianas interessadas na exportação do produto para o Brasil, a Associação Brasileira de Criadores de Camarão – ABCC ajuizou a Ação Civil Pública nº 1003229-72.2017.4.01.3400, visando condicionar o procedimento relativo àquela espécie de camarão à realização da análise de importação, considerando o perigo desses crustáceos à biodiversidade marinha e à atividade pesqueira nacional, tendo Maranhão, Rio Grande do Norte e Bahia solicitado o ingresso no feito como assistentes da parte autora.

Informa o deferimento parcial do pedido de tutela provisória de urgência pelo juízo da Quinta Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal. Essa decisão foi objeto do Agravo de Instrumento n. 1004496-94.2017.4.01.0000, interposto pela Associação Brasileira de Bares e Restaurantes – Abrasel no Tribunal Regional Federal da Primeira Região, tendo-se obtido efeito suspensivo por decisão monocrática do Desembargador Relator, restabelecendo a importação dos camarões equatorianos, 'mediante o regular cumprimento dos requisitos estabelecidos pela Instrução Normativa 14/2010 e em conformidade com os estudos zoo[s]sanitários periciados pelo corpo técnico do MAPA' (fl. 2, e-doc. 1).

3. Daí o presente requerimento de contracautela, no qual Maranhão afirma que a importação do camarão do Equador *Litopenaeus vannamei* causará 'danos e transtornos ambientais irreparáveis em território brasileiro, assim como prejuízos à saúde da população, à ordem pública e à própria economia estatal' (fl. 3).

Defende a competência deste Supremo Tribunal para o julgamento da medida de contracautela, 'considerando a natureza da matéria envolvida no processo, a demandar a proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, da CF/88), direito fundamental difuso e de terceira geração, bem como a aplicação do princípio da precaução' (fl. 4).

Enfatiza os riscos sanitários e biológicos expostos na Nota Técnica n. 11/2016, na qual apontadas dez doenças presentes no camarão equatoriano e ausentes no Brasil, e apresenta relatos de especialistas sobre os riscos da importação desse crustáceo do Equador.

Afirma ter-se condicionado a importação de crustáceos a estudo prévio da situação zoossanitária dos países de origem, pelo que 'a exigência de Análises de Risco de Importação sempre teve por objetivo impedir a propagação mundial destas enfermidades, tanto que tal medida jamais foi contestada, seja por organismos multilaterais, seja por parceiros comerciais' (fl. 6).

Alega que '[n]o ano de 2010, o então Ministério da Pesca e Aquicultura editou nova Instrução Normativa [n. 14, de 9.12.2010] com o objetivo de disciplinar e regulamentar a Análise de Risco de Importação – ARI, com foco na necessidade de proteção quanto ao risco de introdução, no território nacional, de agentes causadores de enfermidades que impactassem de forma negativa sobre a condição sanitária do nosso País, a sustentabilidade das cadeias produtivas e a fauna brasileira de animais aquáticos'.

Aponta julgados dos tribunais regionais federais proibindo a importação de camarões oriundos do Equador e discorre sobre o princípio da precaução, que 'traduz-se na adaptação de brocardo latino **in dubio** pro ambiente; ou seja, existindo dúvida sobre a periculosidade que determinada atividade representa para o meio ambiente, deve-se decidir, sem sombra de dúvidas, favoravelmente a ele' (fl. 15).

Sustenta risco de lesão à economia pública maranhense, pois seu território tem 'extensa área apropriada para o cultivo

desse crustáceo, constituindo-se numa importante fronteira carcinícola, com potencialidade para transformar o perfil da sua socioeconomia primária[, pelo que] a entrada de enfermidades no Brasil poderá dizimar a produção de pescado presente no Estado do Maranhão, causando incomensuráveis danos à economia, por conta da queda de receita tributária, além de desemprego, exigindo o desembolso de recursos financeiros em programas sociais para manutenção de famílias sustentadas pela atividade pesqueira' (fl. 16).

Quanto ao risco à saúde pública, reitera que 'a disseminação de patologias por meio de camarão importado do Equador, sem a realização prévia Análise de Risco de Importação - ARI, poderá afetar uma infinidade de pessoas, tornando-se um seríssimo problema de saúde pública para o Estado do Maranhão' (fl. 18).

Argumenta que a decisão objeto da presente medida de contracautela 'enseja manifesta afronta à ordem pública, consubstanciada em ofensa a valores constitucionais tutelados na Carta Magna, bem como a diversos dispositivos contidos na legislação infraconstitucional, quais sejam, o art. 225, caput, da CF/88, e o princípio da precaução' (fl. 19).

4. Requer medida liminar para suspender os efeitos da decisão impugnada pelo iminente 'ingresso no território nacional de fauna contaminada com enfermidades estranhas à ciência e à medicina local que, disseminadas, causarão imensos prejuízos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado' (fl. 20).

Pede 'a SUSPENSÃO LIMINAR da decisão proferida no Agravo de Instrumento nº 1004496-94.2017.4.01.0000, pelo Desembargador Federal Kassio Nunes Marques, do TRF-1, que suspendeu, liminarmente, os efeitos do **decisum** proferido pelo Juízo da 5ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, que havia deferido, na Ação Civil Pública nº 1003229-72.2017.4.01.3400, ajuizada pela Associação Brasileira de Criadores de Camarão – ABCC, tutela de urgência no sentido de determinar a impossibilidade de se importar camarões do Equador sem a prévia submissão destes à Análise de Risco de

Importação, nos termos do art. 4º, § 7º, da Lei nº 8.437/92' e 'a declaração de que os efeitos da suspensão deferida perdurarão até o trânsito em julgado da Ação Civil Pública nº. 1003229-72.2017.4.01.3400, a teor do disposto no § 9º do art. 4º da Lei nº 8.437/92' (fl. 21).

5. Em 8.5.2018, a Procuradoria-Geral da República manifestou-se pelo deferimento do pedido de suspensão (doc.36).

6. Em 23.5.2018, Confederação Nacional dos Pescadores e Aquicultores – CNPA requereu o seu ingresso no feito como *amicus curiae* (doc. 37).”

Em 29/5/2018, a eminente Ministra **Cármem Lúcia**, no exercício da Presidência, **deferiu a medida de contracautela** para suspender a decisão do Desembargador Relator do Agravo de Instrumento, por entender que a importação do camarão da espécie *Litopenaeus Vannamei*, cultivado no Equador, sem a exigência da ARI, acarretaria risco de contaminação da flora e da fauna brasileira advindo das patologias do crustáceo. Eis o teor da ementa:

“SUSPENSÃO DE LIMINAR. IMPORTAÇÃO DE CAMARÃO DO EQUADOR. NECESSIDADE DE ANÁLISE DE RISCO DE IMPORTAÇÃO: AFASTAMENTO PELO ÓRGÃO TÉCNICO COMPETENTE. FIXAÇÃO DE REQUISITOS ZOOSANITÁRIOS. GRAVE LESÃO À SAÚDE, À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. SUSPENSÃO DE LIMINAR DEFERIDA (doc. 43).”

A **Câmara Nacional de Aquicultura** (CNA), a União e a Abrasel interuseram agravo regimental (docs. 53, 72 e 79).

A CNA requereu a reconsideração da decisão monocrática prolatada pela Ministra **Cármem Lúcia**. Argumentou, preliminarmente, pela ilegitimidade do Estado do Maranhão e, no mérito, aduziu o seguinte: a) “o risco sanitário pode ser realizado via parecer técnico em substituição à Análise de Risco de Importação - ARI, sem que isso importe em

SL 1154 / MA

inobservância aos aspectos sanitários que recomendam a importação desse tipo de material”; b) “o camarão advindo do Equador chega ao Brasil congelado e sem composto sólido, ou seja, sem cauda, cabeça e completamente descascado”, o que afastaria o risco de contaminação da flora ou fauna brasileira; c) ausência de lesão à ordem e à economia pública (doc. 53).

A União argumentou, em síntese, o seguinte: a) não haveria risco à flora ou à fauna brasileiras; b) teria havido aplicação indevida do princípio da precaução; c) estaria ocorrendo protecionismo econômico; d) não se estaria observando a finalidade da mercadoria importada; e e) não haveria lesão à ordem ou à economia públicas.

A Abrasel ressaltou a) a suficiência dos requisitos constantes da Nota Técnica CTQA nº 01/2017/Série-B, baseada na Instrução Normativa nº 14/2010; b) a imprestabilidade dos estudos técnicos e acadêmicos apresentados pelo agravado; c) a finalidade protecionista da restrição à importação do camarão equatoriano; e d) a existência de requisitos zoossanitários suficientes estipulados pelo MAPA para assegurar a segurança da importação do crustáceo.

Apresentadas contrarrazões da Associação Brasileira de Criadores de Camarão – ABCC (doc. 133) e do Estado do Maranhão (doc. 141).

Em 6/11/2018, o Estado do Maranhão, ora agravado, noticiou a existência de novo quadro normativo, a Instrução Normativa nº 2/2018, editada pela Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca (SEAP - antiga SAP), e ratificou os pedidos constantes da petição inicial.

É o relatório.

Decido.

A suspensão, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, dos efeitos de decisões concessivas de segurança, de liminar, de tutela antecipada ou de tutela provisória pressupõe que concorram os seguintes requisitos: a) as decisões a serem suspensas tenham potencialidade para causar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas; b) sejam proferidas em única ou última instância pelos tribunais locais ou federais; e c) a controvérsia seja de natureza constitucional.

SL 1154 / MA

A Câmara Nacional de Aquicultura (CNA) alegou haver matéria preliminar a ser debatida antes de se adentrar o mérito. Segundo a Câmara, “a Suspensão de Liminar deve ser manejada, tão somente, pelo Poder Público presente no polo passivo da ação e não do que se encontra no polo ativo, como é o caso do Estado do Maranhão” (doc. 53, fl. 20).

Não assiste razão ao agravante nesse ponto, porquanto o art. 4º da Lei nº 8.437/1992 e o art. 12, § 1º, da Lei 7347/85 são expressos ao elencar como parte legítima “pessoa jurídica de direito público interessada”.

De acordo com os dispositivos, não há exigência de que a pessoa jurídica de direito público requerente tenha sido parte na ação originária, bastando que a decisão atacada possa lhe causar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas.

Independentemente de ser parte processual, o Estado do Maranhão é parte legítima, porque a decisão atacada pode, em tese, interferir negativamente na biodiversidade marinha local, porquanto o Estado é produtor de camarão e sofrerá as consequências da importação do crustáceo equatoriano caso não haja a observância das regras zoossanitárias.

Diante do notório interesse, está presente a legitimidade do agravado para ajuizar a medida excepcional da contracautela, razão pela qual rejeito a preliminar de ilegitimidade suscitada pela agravante.

Na espécie, a questão em debate cinge-se a verificar a necessidade de condicionar a importação do camarão da espécie **Litopenaeus Vannamei**, cultivado no Equador, à Análise de Risco de Importação (ARI), como forma de se evitar o risco de contaminação da fauna e da flora brasileira, eliminando-se, por conseguinte, o juízo técnico-valorativo do órgão competente, previsto na Instrução Normativa MPA nº 14, de 9 de dezembro de 2010.

O Estado do Maranhão alega que a dispensabilidade da Análise de Risco de Importação (ARI) para o ingresso, em território nacional, do camarão da espécie **Litopenaeus Vannamei**, cultivado no Equador, viola os princípios da precaução previstos no art. 225 da Constituição da República.

SL 1154 / MA

Aduz, ainda, que a importação do crustáceo equatoriano causará “danos e transtornos ambientais irreparáveis em território brasileiro, assim como prejuízos à saúde da população, à ordem pública e à própria economia estatal”, motivo pelo qual defende a importação do crustáceo mediante Análise de Risco à Importação (ARI) (fl. 3).

A liminar hostilizada, proferida no Agravo de Instrumento nº 1004496-94.2017.4.01.0000, assegurou a observância da Instrução Normativa MPA nº 14, de 9 de dezembro de 2010, que tem por fim estabelecer os procedimentos gerais para a realização de Análise de Risco de Importação (ARI) de pescado e derivados e de animais aquáticos, seus materiais de multiplicação, células, órgãos e tecidos, considerando-se o impacto das importações na sanidade pesqueira e aquícola brasileira (art. 1º).

Sobre a Análise de Risco à Importação (ARI), traz-se à colação o teor do art. 3º da IN nº 14/2010, que, assim, a conceitua:

“Art. 3º A ARI é o método básico para a definição de requisitos sanitários condicionantes para a importação de pescado e derivados e de animais aquáticos, seus materiais de multiplicação, células, órgãos e tecidos e para o estabelecimento dos procedimentos de gestão de risco que assegurem o nível adequado de proteção estabelecido para os potenciais perigos identificados.”

Além do art. 3º, destacam-se os arts. 5º, 6º e 7º da IN/MPA nº 14/2010, porquanto estabelecem ao então Ministério de Pesca e Aquicultura (MPA) **a atribuição de emitir parecer sobre a necessidade de realização de ARI para determinar o risco sanitário da entrada do produto no país.**

Ou seja, o regulamento não prevê a obrigatoriedade da ARI para toda e qualquer importação de animais aquáticos, preservando-se o poder decisório do órgão técnico competente para utilizar outros requisitos sanitários como critérios de avaliação de risco, a depender do caso concreto.

Abaixo o teor dos dispositivos:

“Art. 5º Caso um país pretenda exportar, pela primeira vez ao Brasil, determinado(s) pescado e derivados ou animais aquáticos, seus materiais de multiplicação, células, órgãos e tecidos, deverá solicitar ao Ministério da Pesca e Aquicultura - MPA os requisitos sanitários para tal procedimento.

§ 1º O MPA emitirá parecer sobre a necessidade de realização da ARI para determinar o risco sanitário da entrada do(s) produto(s) do país em questão.

§ 2º Caso não seja necessária a realização de ARI o MPA deverá informar os requisitos sanitários a serem cumpridos pelo país exportador.

§ 3º Os potenciais perigos da mercadoria a ser importada à saúde dos animais aquáticos no país serão listados por meio da nota técnica, a que será dada publicidade e será encaminhada ao país exportador.

Art. 6º O MPA poderá, a qualquer tempo, e se assim julgar necessário, emitir nota técnica sobre a necessidade de realização da ARI para determinar o risco sanitário da entrada de pescado e derivados ou de animais aquáticos, seus materiais de multiplicação, células, órgãos e tecidos que já ingressem no Brasil.

Art. 7º Caso não seja listado nenhum potencial perigo na nota técnica e, portanto, se defina pela não necessidade de realização de ARI, os requisitos sanitários de importação serão encaminhados ao MAPA para providências que lhe competem” (grifo nosso).

Conforme disposto na IN nº 14/2010, em especial no art. 5º, a avaliação prévia, por meio de parecer técnico, poderá definir os requisitos zoossanitários ou concluir pela necessidade de realização de ARI.

Entretanto, ao deferir a suspensão da liminar proferida no Agravo de Instrumento nº 1004496-94.2017.4.01.0000, a ilustre Ministra **Cármen Lúcia**, expressamente, restabeleceu a decisão liminar proferida pelo juízo de primeiro grau, a qual contém a seguinte determinação: “a importação do camarão marinho da espécie **Litopenaeus Vannamei**, originário da

SL 1154 / MA

atividade de cultivo no Equador, (...) deverá, obrigatoriamente, ser precedid[a] de Análise de Risco de Importação – ARI”.

A decisão eliminou o juízo valorativo do órgão competente quanto à necessidade de realizar ou não a Análise de Risco à Importação (ARI), já que condicionou todas as importações do camarão marinho da espécie **Litopenaeus Vannamei**, originário da atividade de cultivo no Equador, à prévia Análise de Risco de Importação (ARI), e suspendeu, por consequência, a importação de camarões equatorianos até que o MAPA conclua a ARI.

Por conseguinte, toda importação de camarão proveniente do Equador, da espécie *Litopenaeus Vannamei*, será submetida à ARI, independentemente de se verificar a finalidade da mercadoria importada.

Por exemplo, também estará sujeita à conclusão da ARI a importação de camarão congelado para consumo, ainda que o risco à cadeia produtiva, nesse caso, seja mínimo, em razão do processo de industrialização.

Conforme bem assentado nas razões do agravo regimental apresentado pela AGU (doc. 72):

“Desse modo, nos termos da IN nº 14/2010, caso o órgão técnico venha a concluir pela não necessidade de realização de Análise de Risco à Importação - ARI, os requisitos zoossanitários a serem cumpridos pelo país exportador serão informados.

Para definição desses requisitos, leva-se em consideração a finalidade da mercadoria: camarões vivos para reprodução ou camarões congelados para consumo humano. Isso porque os primeiros terão contato com as cadeias produtivas, sendo que os segundos sofrerão processamento industrial e consumidos no meio doméstico, cujo risco para as cadeias produtivas é insignificante.”

A AGU esclareceu, na manifestação preliminar do processo originário, que os requisitos zoossanitários não se aplicam a camarões

vivos destinados à reprodução, e acentuou o seguinte:

“É necessário destacar aqui que a avaliação realizada, bem como os requisitos zoossanitários estabelecidos não contemplaram camarões vivos destinados à reprodução. De fato, uma importação como essa é que poderia expor a cadeia produtiva a algum risco e merece uma avaliação pormenorizada. Até o momento não foram estabelecidos requisitos zoossanitários para a importação de camarões vivos destinados à reprodução. Portanto, a introdução de camarões vivos para fins de multiplicação animal em território nacional pode configurar inclusive em crime ambiental, conforme artigo 31, da lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998” (doc. 55, fl. 20 – grifo nosso).

É evidente, portanto, que a controvérsia envolve apenas o camarão importado do Equador destinado ao consumo, havendo consenso quanto à necessidade de estudo pormenorizado para se importarem camarões vivos.

Importante ressaltar, ainda, que os patógenos supostamente presentes nos camarões da espécie **Litopenaeus Vannamei**, cultivados no Equador, são inofensivos à saúde humana, embora apresentem potencial para afetarem camarões e outros crustáceos, podendo levá-los à morte (ex: vírus da macha branca) e, até, à extinção de carcinoculturas, caso haja contato com a fauna local.

Delineada a controvérsia a ser dirimida nos autos, a qual se limitará a analisar a importação de camarões eviscerados, descascados e congelados, destinados ao consumo humano (excluído, portanto, o ingresso de camarões vivos), convém mencionar que, após a publicação da decisão monocrática proferida pela Ministra **Cármem Lúcia**, foi editado novo regulamento para abordar o procedimento adotado nas importações de organismos aquáticos.

Em 27/9/2018, a Secretaria Especial da Aquicultura e da Pesca (SAEP - antiga SAP) editou instrução normativa (IN nº 2/2018) dispondo sobre a análise de risco de importação de organismos aquáticos e seus derivados

SL 1154 / MA

(doc. 148).

O art. 4º da IN/SAEP nº 2/2018, em contraponto à IN/MPA nº 14/2010, previu expressamente as hipóteses de importação de organismos aquáticos condicionadas à realização de ARI, de modo a afastar o juízo técnico valorativo do órgão competente sobre a possibilidade de utilizar outros critérios sanitários de avaliação de risco.

Com efeito, transcreve-se abaixo o teor do dispositivo:

“Art. 4º As importações e as entradas de organismos aquáticos e seus derivados no território nacional ficam condicionadas à realização de ARI nas seguintes hipóteses:

I - se solicitação de importação for realizada pela primeira vez;

II - se os organismos aquáticos e seus derivados forem provenientes de uma nova origem;

III - se ocorrer nova situação sanitária do país, zona ou compartimento exportador; e

IV - se houver nova informação epidemiológica sobre doença ou agente infeccioso em relação aos organismos aquáticos e seus derivados” (grifo nosso).

Além desse ato, a então SAP editou a Nota Técnica nº 11/2016/SAP/GM/MAPA, cuja conclusão é contrária ao entendimento do MAPA, firmado na Instrução Normativa nº 10/2010, porque se manifestou no sentido de existência de risco à sociedade brasileira a importação de camarão equatoriano, sem a prévia ARI.

Por sua vez, a União questiona a legitimidade da SEAP (antiga SAP) para se manifestar sobre o tema. Com base na Nota Técnica nº 27/2018/CTQA/DAS/MAPA/DAS/MAPA, aduz que o MAPA informou que cabe à **Secretaria de Defesa Agropecuária (DAS/MAPA)** avaliar e decidir questões referentes à Defesa Sanitária, por apresentar “domínio técnico-científico”,

“ao passo que à Secretaria da Aquicultura e Pesca - SAP (da qual provém a Nota Técnica citada) compete acompanhar

SL 1154 / MA

questões estruturantes tais como o fomento, o registro de pescadores e aquicultores e concessão de áreas para cultivo, por exemplo” (doc 73).

Em consonância à tese levantada pela AGU, em 21/11/2016, o Ministro de Estado da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) determinou à **Secretaria de Defesa Agropecuária (SDA)** a elaboração de ato normativo para estipular requisitos seguros para a importação de produtos agropecuários, incluindo os aquáticos, em alinhamento ao Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da Organização Mundial do Comércio (SPS) (doc. 100).

Registre-se que a SEAP, atualmente, está vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República, enquanto a DAS encontra-se atrelada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

A burocracia advinda da obrigatoriedade da ARI a todos os camarões da espécie **Litopenaeus Vannamei** importados do Equador contribui para a diminuição da oferta do produto no mercado brasileiro, de modo a aumentar o valor do produto comercializado no Brasil, prejudicando, assim, o consumidor final.

Dessa forma, como efeito adverso da contracautela, há o fomento à reserva de mercado, porquanto nela se determina a uniformização do tratamento às importações de camarões equatorianos, independentemente da finalidade (ex: consumo ou não), sob o pretexto de salvaguardar o meio ambiente de possíveis enfermidades.

A fim de proteger a segurança do alimento e estabelecer medidas de proteção contra pragas e doenças, foi criado o Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS), fruto da expansão do GATT-1947, que estabelecia, no art. XX, dois princípios: não discriminação e inexistência de restrição disfarçada ao comércio internacional.

Segundo informação constante do site do Ministério da Agricultura, da Pesca e do Abastecimento (MAPA),

“o Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias - regula a aplicação das medidas sanitárias e

fitossanitárias no comércio multilateral. O Acordo legitima exceções ao livre comércio, as quais podem ser utilizadas pelos Membros da OMC, quando houver necessidade de proteger a vida e a saúde das pessoas, dos animais ou preservar os vegetais, **desde que tais medidas não se constituam num meio de discriminação arbitrário, entre países de mesmas condições, ou numa restrição encoberta ao comércio internacional**” (Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/relacoes-internacionais/negociacoes-nao-tarifarias/multilaterais>> Acesso em: 17 de dez de 2018 – grifo nosso).

O acordo tem por finalidade evitar o uso das medidas fitossanitárias como meio discriminatório e afastar as restrições disfarçadas ao comércio. Uma das formas de se atingir o objetivo é fundamentar a restrição em base científica e estudos técnicos sobre o impacto em estabelecer medidas sanitárias e fitossanitárias, já que a decisão afetará o comércio internacional.

Ademais, nos termos dos art. 2.2 e art. 5.1 do SPS, deve haver proporcionalidade na fixação de medidas sanitárias e zoossanitárias, a fim de reduzir ao mínimo os efeitos negativos ao comércio internacional, conforme se verifica abaixo:

“2.2 Os Membros assegurarão que qualquer medida sanitária e fitossanitária seja aplicada apenas na medida do necessário para proteger a vida ou a saúde humana, animal ou vegetal, seja baseada em princípios científicos e não seja mantida sem evidência científica suficiente, à exceção do determinado pelo parágrafo 7 do Artigo 5;

5.1. Os Membros assegurarão que suas medidas sanitárias e fitossanitárias são baseadas em uma avaliação adequada às circunstâncias dos riscos à vida ou à saúde humana, animal ou vegetal, tomando em consideração as técnicas para avaliação de risco, elaboradas pelas organizações internacionais competentes.”

Ainda segundo o SPS, de acordo com o art. 3.3, a imposição de medidas excepcionais que resultem em nível de proteção elevado deve ser justificada cientificamente. Eis o teor do dispositivo:

“3.3 Os Membros podem introduzir ou manter medidas sanitárias e fitossanitárias que resultem em nível mais elevado de proteção sanitária ou fitossanitária do que se alcançaria com medidas baseadas em normas, guias ou recomendações internacionais competentes, se houver uma justificação científica ou como consequência do nível de proteção sanitária ou fitossanitária que um Membro determine ser apropriado, de acordo com as disposições relevantes dos parágrafos 1 a 8 do Artigo 5. Não obstante o acima descrito, todas as medidas que resultem em nível de proteção sanitária ou fitossanitária diferente daquele que seria alcançado pela utilização de medidas baseadas em normas, guias ou recomendações internacionais não serão incompatíveis com qualquer outra disposição do presente Acordo.”

A Nota Técnica nº 12/2018/CGSF/DNNT/SRI/MAPA, que tem por assunto “importação de camarão”, concluiu que, “do ponto de vista internacional, a manutenção da proibição da importação de camarão pelo Brasil poderá ensejar novas ações do Equador no âmbito da Organização Mundial do Comércio, incluindo a possibilidade do estabelecimento de contencioso no âmbito do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC” (doc. 74).

Alertou, ainda, que “tal proibição poderá resultar em medidas de retaliação não justificada a produtos exportados pelo Brasil ao Equador, não limitadas a produtos agropecuários, trazendo grandes prejuízos ao setor produtivo nacional” (doc. 74).

Segundo Informação CONJUR/CGDI/ Nº 147/2018, a importação de camarões do Equador foi fruto de negociações sanitárias bilaterais na Organização Mundial do Comércio (OMC) (doc. 75).

Desde 1999, o Brasil suspendeu as importações de crustáceos do

SL 1154 / MA

Equador, por razões fitossanitárias, e decidiu pela necessidade de realização de Análise de Risco à Importação. Todavia, até 2012, não houve conclusão dos estudos técnicos, o que ensejou a formalização jurídica do Equador contra o Brasil no Comitê de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS) da OMC (doc. 75).

Em 2017, os países chegaram a um acordo quanto aos requisitos fitossanitários exigíveis para a importação de crustáceos e camarões do Equador, “concluindo, então, com base na Instrução Normativa nº 14/2010, não oferecer riscos zoossanitários para a carcinicultura nacional a importação de camarões do Equador” (doc. 75, fl. 4).

Por sua vez, a Nota Técnica a CTQA nº 01/2017/Série-B concluiu “pela não necessidade de abertura de análise de risco de importação, uma vez que havia disponíveis medidas de mitigação de risco eficazes e economicamente viáveis” e estabeleceu “os parâmetros capazes de mitigar os potenciais perigos que eventualmente estariam presentes em um produto destinado ao consumo humano” (doc. 84, fls. 18 e 21).

Diante desse cenário, conclui-se que as alegações quanto aos riscos inerentes do camarão equatoriano à flora e fauna brasileiras devem vir acompanhadas de provas robustas o suficiente para afastar a legitimidade dos planos de trabalho, das notas técnicas, das tratativas internacionais bilaterais e do acordo firmado entre o Brasil e o Equador no âmbito da OMC, principalmente quando o requerente opta pela estreita e excepcional via da suspensão de liminar.

Isso não ocorreu no presente caso.

Neste caso, em análise perfunctória, verifica-se que os artigos acadêmicos colacionados à inicial não são idôneos para afastar a credibilidade dos estudos realizados pelo órgão técnico do Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento (MAPA) e pelo Estado do Equador.

Além de ostentarem presunção de legalidade e legitimidade, características inerentes aos atos administrativos, os regulamentos do MAPA foram baseados em estudos técnicos e guardam consonância com os princípios e objetivos constantes do Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS), principalmente quanto aos princípios da precaução

SL 1154 / MA

e da equivalência (arts. 5.7 e 4).

Os artigos acostados pelos agravados constituem instrumentos de crítica científica à regulamentação atual, em especial a Nota técnica CTQA N° 01/2017/Série B, e limitam-se a concluir, em síntese, que os estudos realizados pelo Poder Público estão defasados e apresentam “erros metodológicos graves” (doc. 4).

Em que pese a opinião dos autores dos pareceres técnicos constantes da inicial, os artigos acadêmicos não são suficientes para afastar, por si sós, a validade dos estudos e regulações realizados pelo Poder Público, principalmente porque não apresentaram, com grau de robustez, a suposta falha metodológica, nem a insuficiência dos requisitos previstos nas instruções normativas do MAPA.

A medida zoossanitária que o requerente almeja alcançar por meio da propositura da suspensão de liminar, baseada na imposição de ARI aos camarões importados do Equador, constitui restrição injustificada e disfarçada ao comércio internacional, sendo, portanto, vedada pelo Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (SPS).

Ademais, a previsão de proibição indiscriminada, tal como requerido pelo Estado do Maranhão, sujeitaria o Brasil a sanções comerciais no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), o que, de fato, resultaria em ofensa à ordem econômica.

Há informação, ainda, de que o camarão equatoriano é exportado para outros países, tais como Estados Unidos, Itália, França e Espanha, os quais possuem, em sua maioria, controles sanitários bastante rígidos, como se verifica no excerto abaixo:

“Diversos países com controles sanitários tão rígidos como o do Brasil importam o camarão da espécie *L. Vannamei* do Equador, dentre eles destaque-se os Estados Unidos, Espanha, França e Itália, de acordo com a planilha anexa (doc. 05), o que corrobora com a barreira, exclusivamente, comercial (longe de ser sanitária) que pretende o Estado do Maranhão, logo após a permissão do ingresso do camarão equatoriano no Brasil, após 19 (dezenove) anos de embargo” (doc. 53, fl. 40).

Sobre a iminência dos possíveis efeitos negativos decorrentes da suspensão da liminar, consta do site da Associação Brasileira das Indústrias de Calçados (Abicalçados) que o Equador está sendo acusado pela associação de aplicar entraves ao mercado brasileiro de calçados, por meio de imposição de taxas e burocracias, em retaliação à exigência de ARI na importação dos camarões equatorianos.

De acordo com a notícia, o Senhor Heitor Klein, presidente-executivo da entidade, alega o seguinte:

“As solicitações de verificação de origem, exigidas pelo governo equatoriano desde agosto de 2017 - com interrupção nos meses de dezembro de 2017 até junho deste ano -, além de emperrar o fluxo do comércio com a burocracia prevê uma taxa de garantia de 10% do valor do produto e mais US\$ 6 por par brasileiro - tarifa integral extra-acordo comercial - o que, muitas vezes, inviabiliza o processo. “Na realidade, é uma retaliação à exigência brasileira de Análise de Risco (ARI) para a importação de camarões equatorianos. Uma coisa não é relacionada à outra, mas o governo local escolheu um setor brasileiro para retaliar e, infelizmente, foi o nosso”, aponta o executivo, ressaltando que o procedimento tem provocado prejuízos aos exportadores brasileiros.”

Nesse sentido, a União informa que a contracautela deferida por esta Presidência causou prejuízos às exportações brasileiras de calçados e autopeças, porquanto o Estado equatoriano notificou a abertura de 14 processos de verificação de origem, com o intuito de impor restrições aos produtos advindos do Brasil.

Tem razão a AGU quando alega existir **periculum in mora** inverso, alertando sobre a possibilidade de retaliações comerciais no âmbito internacional caso o Brasil estipule restrição indevida à introdução do crustáceo do Equador no mercado nacional (doc. 55, fl. 23).

Nos termos da Informação nº 181/CTQA/DSA/MAPA/SDA/MAPA, elaborada pela Coordenadoria de Trânsito e Quarentena Animal do

SL 1154 / MA

MAPA, a IN nº 14/2010 autoriza o órgão técnico a avaliar o risco, por meio de parecer técnico, e decidir sobre a necessidade ou não de abertura de ARI e, em caso de não ser necessário, estabelecer os requisitos zoossanitários (doc. 56, fl. 14).

A decisão da qual se pretende suspender os efeitos não autorizou irrestritamente a importação de camarões do Equador. O dispositivo da decisão do desembargador federal determina a observância dos requisitos estabelecidos pela Instrução Normativa 14/2010, em conformidade com os estudos zoossanitários periciados pelo corpo técnico do MAPA (doc. 31).

Conforme estudo técnico elaborado pela *Subsecretaria de Calidad e Inocuidad* do Equador,

“a importação do camarão equatoriano não representa risco ou dano irreparável pelos seguintes motivos: não gera resíduo, não há risco de introdução de novos patógenos e destina-se integralmente para o consumo humano motivo pelo qual o produto não é liberado no meio ambiente” (doc. 67).

Correto, portanto, o Desembargador Relator do Agravo de Instrumento nº 1004496-94.2017.4.01.0000 ao entender que a imposição de ARI

“importaria em violação, a um só tempo, do postulado constitucional de liberdade de exercício da atividade econômica – expressamente consignado no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal –, bem como da necessária observância da adequação entre os meios dos processos administrativos e os fins aos quais eles se destinam (inciso VI do art. 2º da Lei 9.784/99), vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público” (doc. 3, fls. 59/61).

As condições a serem cumpridas pelo Equador são suficientes para afastar os riscos ao meio ambiente e à saúde pública, conforme

SL 1154 / MA

determinado na Nota Técnica CTQA nº 01/2017/Série-B e na Instrução Normativa 14/2010.

Concluir de modo diverso e permitir a aplicação de medidas sanitárias sem comprovação científica restringiria o abastecimento do mercado nacional e sujeitaria o Brasil a sofrer sanções comerciais no âmbito internacional, configurando, dessa forma, **periculum in mora** inverso e, por conseguinte, ofensa à ordem econômica.

Ante o exposto, reconsidero a decisão, indefiro o pedido de suspensão de liminar e julgo prejudicados os agravos regimentais (art. 317, § 2º, do RISTF e art. 1.021, § 2º, do CPC).

Publique-se. Int.

Brasília, 27 de dezembro de 2018.

Ministro **DIAS TOFFOLI**

Presidente

Documento assinado digitalmente