



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

154N.º 591/2018 – AJC/SGJ/PGR
Sistema Único nº 233665/2018

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE LIMINAR 1.154/MA

AGRAVANTE: Câmara Nacional de Acuicultura – CNA

AGRAVANTE: União

AGRAVANTE: Associação Brasileira de Bares e Restaurantes – ABRASEL

AGRAVADO: Estado do Maranhão

INTERESSADA: Associação Brasileira de Criadores de Camarão – ABCC

INTERESSADO: Relator do AI nº 1004496-94.2017.01.0000 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região

RELATORA: Ministra Presidente

AGRAVOS INTERNOS NA SUSPENSÃO DE LIMINAR. LIMINAR DEFERIDA PARA OBSTAR A IMPORTAÇÃO DE CRUSTÁCEOS POTENCIALMENTE CONTAMINADORA, SEM PRÉVIA ANÁLISE DO RISCO DE IMPORTAÇÃO. RAZÕES INSUBSISTENTES. DESPROVIMENTO.

1. Os agravantes não demonstraram a inexistência de grave risco à saúde, à ordem e à economia públicas na decisão que permite a importação de crustáceos do Equador, justificando-se a manutenção da medida de contracautela.

- Parecer pelo desprovimento dos agravos internos, com manutenção integral da decisão suspensiva.

Trata-se de pedido de suspensão de liminar formulado pelo Estado do Maranhão, ao fundamento de grave risco de lesão à saúde, à ordem e à economia públicas, para prevenir a aquisição de camarões *Litopenaeus vannamei* do Equador, sem Análise de Risco de Importação – ARI, por tratar-se de “*fauna contaminada com enfermidades estranhas à ciência e à medicina local*”.

Acolhendo parecer da Procuradoria-Geral da República, o pleito de contracautela foi deferido pela Presidência da Suprema Corte:

10. Na espécie vertente, a questão jurídica controvertida cinge-se à dispensabilidade da Análise de Risco de Importação – ARI para o ingresso, em território nacional, do camarão da espécie *Litopenaeus Vannamei* cultivado no Equador, indicando-se, no caso, aparente

descumprimento dos princípios da precaução, previstos no art. 225 da Constituição da República e invocados pelo Maranhão, e da liberdade de exercício da atividade econômica, utilizados na decisão cujos efeitos se busca sustar, pelo que se comprova competente este Supremo Tribunal para a apreciação do pedido de suspensão (art. 297 do RISTF c/c o art. 25 da Lei n. 8.038/1990).

11. No caso em exame, a Associação Brasileira de Criadores de Camarão – ABCC pleiteou tutela de urgência na Ação Civil Pública n. 1003229-72.2017.4.01.3400 ajuizada contra a União para suspender a autorização de importação de camarões cultivados no Equador, pelo risco de contaminação ambiental, tendo o juízo de origem deferido em parte esse requerimento, [...].

Na decisão objeto da presente medida de contracautela, o Desembargador Relator no Tribunal Regional Federal da Primeira Região conferiu efeito suspensivo ao Agravo de Instrumento n. 1004496-94.2017.4.01.0000, restabelecendo a importação dos camarões equatorianos, devendo-se, contudo, observar o “*regular cumprimento dos requisitos estabelecidos pela Instrução Normativa 14/2010 e em conformidade com os estudos zootecnicos periciados pelo corpo técnico do MAPA*” (fl. 4, e-doc. 31).

12. Em resposta a questionamentos da associação autora da ação civil pública na qual proferida a decisão objeto da presente medida de contracautela, a Coordenação de Trânsito e Quarentena Animal – CTQA acentuou que “*a avaliação do risco de uma importação foi concebida para que, por meio de parecer técnico, se decida sobre a necessidade ou não de abertura de ARI*” (fl. 2, e-doc. 13).

Afirmou ainda, aquele órgão técnico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – Mapa:

“6. Em suma, a avaliação dos riscos sempre ocorre. O que pode variar, dentro do que foi estabelecido pela IN 14/2010, é que essa avaliação dos riscos pode concluir que não há necessidade de abrir uma ARI em virtude de não ser necessário levantar mais informações para o estabelecimento de medidas de mitigação, por meio de requisitos zoossanitários.

7. Este foi o caso da avaliação técnica que se debruçou sobre a questão de importação de crustáceos não viáveis e de seus produtos derivados. Em virtude da constatação de que havia requisitos zoossanitários capazes de mitigar potenciais perigos, concluiu-se que não havia necessidade de abertura de ARI.

8. Cumpre destacar que os referidos requisitos foram elaborados em perfeita harmonia com os padrões estabelecidos pela Organização Mundial de Saúde Animal – OIE, tendo também em vista a atual estrutura do nosso Serviço Veterinário Oficial e do Serviço de Inspeção Federal”.

Funda-se, portanto, a dispensabilidade na instauração do procedimento de Análise de Risco de Importação – ARI na premissa de que a implementação dos requisitos zoossanitários propostos na Nota Técnica CTQA n. 1/2017/Série-B (fls. 27-39, e-doc. 3) afastou a ocorrência de dano ao meio ambiente e à saúde pública.

13. Apesar da jurisprudência deste Supremo Tribunal ser no sentido de poder valer-se seu Presidente de juízo de delibação sobre questões jurídicas presentes na ação principal (por exemplo, Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 846, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 29.5.1996) para demonstrar os fundamentos de sua decisão, não se permite juízo cognitivo aprofundado exauriente ou antecipado da questão posta na instância competente (Agravo Regimental na Suspensão de Segurança n. 2.932, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJe 25.4.2008).

A possibilidade de dispensa de análise de risco de importação – ARI como consta da Instrução Normativa MPA n. 14/2010 (arts. 5º, 6º e 7º) parece contrastar com os riscos anunciados pelo requerente (Maranhão) e pela autora (Associação Brasileira dos Criadores de Camarão - ABCC) da ação civil pública.

A seriedade do que consta nos estudos técnicos e acadêmicos apresentados pelo Maranhão aliada ao informado na Nota Técnica n. 11/2016/SAP/GM/MAPA, de 5.9.2016, como mencionado na decisão liminar suspensa pela decisão impugnada, indica potencialidade de a importação de camarões equatorianos desacompanhada de análise apurada das patologias identificadas nesses produtos causar danos à sociedade brasileira.

[...]

15. Pelo que se contém nos autos, o afastamento da decisão liminar proferida na ação civil pública pela qual foi determinado que “*a importação do camarão marinho da espécie Litopenaeus vannamei, originário da atividade de cultivo no Equador, (...) deverá, obrigatoriamente, ser precedido de Análise de Risco de Importação – ARI*” deve ser revisto.

Pela decisão liminar proferida na ação civil pública não se está a proibir a importação de camarão equatoriano. Exige-se, apenas, por precaução, até o julgamento de mérito da Ação Civil Pública n. 1003229-72.2017.4.01.3400, a necessária análise de riscos sanitários e biológicos desses produtos cuja entrada e distribuição no território brasileiro pode, em tese, causar danos irreparáveis ao meio ambiente, especialmente à fauna pesqueira.

16. Na “Declaração do Rio de Janeiro”, resultante da ECO/92, constam 27 princípios entre os quais o Princípio 15, pelo qual se tem:

“De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.

O texto demonstra a intenção dos participantes daquela Conferência de privilegiar atos de antecipação de riscos de danos em face a possíveis atos de reparação. De resto, tratando-se de meio ambiente, nem sempre a reparação é possível ou viável. Avançou-se para além do princípio da prevenção.

[...]

O princípio da precaução configura-se necessidade de afastamento de perigo e de dotar-se de segurança os procedimentos adotados para garantia das gerações futuras, tornando-se efetiva a sustentabilidade ambiental das ações humanas. Esse princípio torna efetiva a busca constante de proteção da existência humana pela proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado e pela garantia das condições de respeito à saúde e integridade física do indivíduo e da sociedade.

17. Na espécie, se, por um lado, a manutenção dos critérios de importação indicados na decisão impugnada permitiria a aquisição de camarão por preço menor, como afirmado pela Abrasel, em lapso temporal menor dada a menor complexidade do procedimento substitutivo da ARI, por outro, não se pode desconsiderar que o ingresso de camarões equatorianos infectados, por exemplo, pela doença da mancha branca pode causar “*danos e transtornos ambientais irreparáveis em território brasileiro, assim como prejuízos à saúde da população, à ordem pública e à própria economia estatal*”.

Neste momento e nesta via processual, eventual prejuízo vislumbrado pela Abrasel decorrente da exigência de ARI para importação de camarões equatorianos não justifica a exposição da fauna brasileira, menos ainda da sociedade brasileira à patologia de crustá-

ceo, cujo extermínio pode demandar esforços, gastos e consequências nefastas de monta para a sociedade.

Os impactos na área da saúde, da economia e do meio ambiente decorrentes da importação questionada são maiores que eventual custo financeiro e o lapso temporal demandado para a implementação de Análise de Risco de Importação a contrariar os interesses dos importadores (agravante).

As questões apresentadas nos estudos acadêmicos e pareceres técnicos elaborados pelo Mapa nos últimos três anos sobre a possibilidade de “*disseminação de 10 (dez) novas doenças virais e bacteriológicas (WSSVc, PVNV, TSV-1, IRIDO, REO-III, REO-V, EstS, TBP, RPS e SEM) existentes em solo equatoriano e ausentes no território brasileiro, conforme estudo da Organização Mundial da Saúde Animal (OIE)*” demonstram a conveniência de se exigirem medidas sanitárias mais rígidas, aptas a impedir danos à biodiversidade marinha e, ainda, à atividade pesqueira nacionais.

18. Pelo exposto, defiro a presente suspensão para suspender os efeitos da decisão proferida no Agravo de Instrumento n. 1004496-94.2017.4.01.0000, restabelecendo os efeitos da decisão liminar proferida pelo Juízo da Quinta Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal nos autos da Ação Civil Pública n. 1003229-72.2017.4.01.3400, enfatizando que isso não significa antecipação sobre o mérito da matéria submetida na ação em trâmite na origem. (DJe 4 jun. 2018)

Agravaram a Câmara Nacional de Acuicultura – CNA, a União e a Associação Brasileira de Bares e Restaurantes – ABRASEL.

Alega a CNA que (e-doc. 53) tem interesse na interposição do agravo por ser parte na ação civil pública de origem e potencial exportadora de camarões para o Brasil; toneladas de camarões oriundos do Equador estavam a caminho do Brasil quando deferida a liminar, em prejuízo do exportador equatoriano e do empresário brasileiro; há prejuízo a trabalhadores brasileiros e equatorianos, bem como à oferta de camarão no mercado interno; o Estado do Maranhão não tem legitimidade para requerer a presente suspensão; não há qualquer risco de lesão à ordem e economia públicas, dada a existência de “*rigoroso controle imposto pela União, por meio do MAPA, quanto à qualidade dos camarões importados do Equador, e a ausência de perigo de contaminação por intermédio do produto ao meio ambiente brasileiro*”; a contracautela afronta a Separação de Poderes; o camarão equatoriano não entra em contato com a produção brasileira, chegando congelado diretamente para o consumo; o interesse do requerente é a manutenção do monopólio de mercado; e a decisão estimula o ingresso clandestino de camarões no país.

De acordo com a União (e-doc. 72), não há falar em lesão à saúde pública, sendo indevida a aplicação do princípio da precaução, que “*exige como fator condicionante a existência de ameaça de degradação séria e irreversível ao meio ambiente*”; a Nota Técnica

27/2018/CTQA/DAS/MAPA, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento esclarece que *“tanto os potenciais perigos quanto as pertinentes medidas de mitigação associadas à importação de camarões para o consumo humano são de amplo conhecimento e foram devidamente contemplados na avaliação realizada”*; os camarões congelados para consumo humano *“sofrerão processamento industrial e [serão] consumidos no meio doméstico, cujo risco para as cadeias produtivas é insignificante”*; a decisão sobre a desnecessidade de Análise de Risco à Importação parte de critérios técnico-regulatórios da Administração, que devem ser prestigiados; há risco inverso de lesão à economia pública nacional; a aplicação de medidas sanitárias temerárias soa como protecionismo comercial, podendo redundar em sanções comerciais ao país; *“o ente estadual está subtraindo do ente federal a possibilidade de manejar pedido de suspensão com vistas a evitar enorme dano à economia nacional”*.

Por fim, acrescenta a Associação Brasileira de Bares e Restaurantes que (e-doc 79) estão descartadas as chances de contaminação do produto a ser importado, conforme requisitos constantes da Nota Técnica CTQA nº 01/2017/Série-B; a decisão cria monopólio no mercado interno de camarão, que sequer é capaz de autoabastecer-se, e desqualifica os estudos de risco zoossanitários feitos pelo MAPA.

Com contrarrazões do requerente e da Associação Brasileira dos Criadores de Camarão, vieram os autos para manifestação da Procuradoria-Geral da República sobre os recursos interpostos.

II

Os agravos não merecem provimento.

Preliminarmente, registre-se o cabimento do requerimento e a legitimidade do autor para formulá-lo, ente público que figura como assistente da parte autora na ação civil pública de origem e que utiliza-se deste incidente para buscar proteção aos bens jurídicos tutelados pelo art. 4º–*caput* da Lei 8.437/1992.

Quanto ao conteúdo da suspensão, a Procuradoria-Geral da República já opinou pelo deferimento da medida de contracautela, por julgar razoável e plausível a alegação do

requerente quanto aos graves riscos associados à possibilidade de que se importe fauna contaminada de crustáceos sem prévia Análise de Risco de Importação – ARI.

Não há elementos que conduzam a conclusão diversa.

São incontroversos tanto o ato de dispensa da medida de proteção zoossanitária pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA quanto a divergência entre a Nota Técnica CTQA nº 01/2017/Série-B e o informado na Nota Técnica n. 11/2016/SAP/GM/MAPA.

A linha de defesa, firmada em torno da suposta insignificância dos riscos criados pela importação do camarão congelado e dos prejuízos econômicos e políticos que podem advir da manutenção da decisão da Presidência da Suprema Corte não se sustenta, diante da irreversibilidade e da magnitude superior dos danos que podem ser causados pela introdução da fauna importada.

Os custos temporal e financeiro da Análise de Risco de Importação são evidentemente menores que o potencial custo ambiental da introdução, no país, de camarões contaminados por agentes não encontrados na fauna de crustáceos nacional.

Tampouco há demonstração cabal da ausência de riscos ambientais no pleito dos agravantes, ao passo em que o pedido do requerente limita-se à realização do procedimento completo de análise dos riscos envolvidos na importação, que segue critérios técnico-regulatórios da própria Administração Pública.

Vê-se, assim, a evidente preponderância do risco ambiental sobre o risco econômico e a necessidade de intervenção emergencial do Supremo Tribunal Federal, pautada em critérios de razoabilidade, proporcionalidade e na proteção do meio ambiente (art. 225 da Constituição).

E justamente por estar o requerimento de suspensão sob o crivo da Suprema Corte, é inexato dizer que a União está sendo preterida no uso deste instituto processual. Pelo contrário, a perspectiva do ente maior está sendo contrastada, concretamente, com a do estado requerente, para adoção da medida que melhor acautele o interesse público, à luz da Constituição.

O risco de sanções comerciais, além de não estar cabalmente demonstrado, não se sobrepõe aos riscos ambientais relativos à introdução da fauna contaminada, ainda que congelada.

A conclusão pela manutenção da decisão agravada não se altera diante da afirmação de que o bloqueio da importação legalizada redundará em estímulo ao contrabando. As medidas de fiscalização zoossanitária têm por finalidade prevenir a entrada de agentes nocivos ao meio ambiente, sejam eles objeto de contrabando ou não. Além disso, o combate ao contrabando de camarões pertence a seara diversa da regulação da importação, que deve amparar-se em critérios rigorosos de segurança ambiental.

Como a via eleita não se destina ao exame aprofundado da causa de origem, é atribuição do seu juízo natural aquilatar, em sentença, a real magnitude dos riscos envolvidos e as medidas pertinentes. Isso, porém, não inibe o uso do princípio da precaução *in casu*, diante de todos os elementos trazidos pelas partes, que demonstram sim a existência de potenciais riscos na importação do camarão *Litopenaeus vannamei* do Equador.

Logo, nos termos da fundamentação exposta, permanece demonstrado grave risco de lesão à saúde, à ordem e à economia públicas, a justificar a suspensão dos efeitos da decisão no Agravo de Instrumento 1004496-94.2017.4.01.0000, em trâmite no Tribunal Regional Federal da Primeira Região, no aguardo de decisão final de mérito.

Assim, opino pelo desprovimento dos agravos internos, com manutenção integral da decisão agravada.

Brasília, 10 de setembro de 2018.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República