

**Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Direito**

LUCAS CORTEZ RUFINO MAGALHÃES

**O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA INTEGRAÇÃO REGIONAL E O
PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO EM CAUSAS RELATIVAS A COMÉRCIO
INTERNACIONAL COM PAÍSES DA AMÉRICA LATINA: POSICIONAMENTO
DO STF E POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS PARA O DIREITO INTERNACIONAL**

Brasília
2023

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

**O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA INTEGRAÇÃO REGIONAL E O
PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO EM CAUSAS RELATIVAS A COMÉRCIO
INTERNACIONAL COM PAÍSES DA AMÉRICA LATINA: POSICIONAMENTO
DO STF E POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS PARA O DIREITO INTERNACIONAL**

Autor: Lucas Cortez Rufino Magalhães

Orientador: Professora Doutora Inez Lopes Matos Carneiro de Farias

Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel, no Programa de
Graduação da Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília.

Brasília, 5 de abril de 2023.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Lucas Cortez Rufino Magalhães

O princípio constitucional da integração regional e o princípio da precaução em causas relativas a comércio internacional com países da América Latina: posicionamento do STF e possíveis consequências para o direito internacional.

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel, no Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Aprovada em: 5 de abril de 2023.

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Inez Lopes Matos Carneiro de Farias
(Orientador – Presidente)

Professora Doutora Gracemerce Camboim Jatobá e Silva

Professora Doutora Janny Carrasco Medina

Mestre Carlos Frederico Braga Martins

Agradecimentos

Agradeço a meus pais, Madalena e Xavier, pelo constante estímulo ao estudo, a minha esposa Mayara, pelo fundamental apoio e compreensão, e à professora Inez Lopes, pela valiosa orientação e incentivo.

FICHA CATALOGRÁFICA

CM189p

Cortez Rufino Magalhães, Lucas

O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA INTEGRAÇÃO REGIONAL E O PRINCÍPIO DA PRECAUÇÃO EM CAUSAS RELATIVAS A COMÉRCIO INTERNACIONAL COM PAÍSES DA AMÉRICA LATINA: POSICIONAMENTO DO STF E POSSÍVEIS CONSEQUÊNCIAS PARA O DIREITO INTERNACIONAL / Lucas Cortez Rufino Magalhães; orientador Inez Lopes Matos Carneiro de Farias. -- Brasília, 2023.

43 p.

Monografia (Graduação - Direito) -- Universidade de Brasília, 2023.

1. Direito Internacional. 2. Comércio Internacional. 3. Princípio da integração regional. 4. Princípio da precaução. 5. Jurisprudência do STF. I. Lopes Matos Carneiro de Farias, Inez, orient. II. Título.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MAGALHAES, Lucas Cortez Rufino (2023). **O princípio constitucional da integração regional e o princípio da precaução em causas relativas a comércio internacional com países da américa latina: posicionamento do STF e possíveis consequências para o direito internacional.** Monografia Final de Curso, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 43 páginas.

SUMÁRIO:

1. INTRODUÇÃO.....	9
2. Contextualização dos casos	12
2.1 Caso da Suspensão de Liminar nº 1.154/MA.....	12
2.2 Caso da Suspensão de Liminar nº 1.425/DF	14
3. Enquadramento do princípio constitucional de integração regional	17
3.1 Previsão constitucional	17
3.2 Previsão infraconstitucional	18
3.3 Consideração das normas nos casos em análise.....	20
4. Aplicação do princípio da precaução em comércio internacional.....	22
4.1 Origem do princípio da precaução.....	22
4.2 Aplicação do princípio da precaução pelo Sistema Multilateral de Comércio.....	23
4.2.1 O Sistema Multilateral de Comércio.....	24
4.2.2 O princípio da precaução e o Acordo SPS: aplicação pela OMC.....	25
4.3 A doutrina sobre aplicação do princípio da precaução em comércio internacional.....	27
4.4 Aplicação do posicionamento internacional nos casos em análise.....	29
4.4.1. Consideração pela SL nº 1.154/MA.....	29
4.4.2 Consideração pela SL nº 1.425/DF.....	31
5. Impactos para a formação e a aplicação do Direito Internacional.....	33
5.1 Impactos de decisões nacionais na formação do Direito Internacional.....	33
5.2 Possível aplicação de nova norma costumeira ao Brasil.....	35
6. CONCLUSÃO.....	38
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	40

RESUMO

O presente trabalho tem como ponto de partida constatação de que princípio constitucional fundamental sobre integração regional na América Latina não constava de decisão monocrática de ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) que suspendeu importação de camarão originário do Equador. A decisão, porém, se fundamentava no princípio da precaução, que versa sobre redução de danos ambientais em situação de dúvida científica. Surgiram, então, questionamentos sobre a ausência de consideração do princípio da integração regional na jurisprudência do STF em casos correlatos e, em caso afirmativo, sobre as consequências para a aplicação do Direito Internacional.

Ao realizar pesquisa na jurisprudência do STF tendo o princípio da precaução e o comércio internacional como recortes temáticos e a América Latina como recorte geográfico, constatou-se haver decisões adicionais no caso inicialmente estudado e decisões em caso similar, sobre suspensão de importações de camarão originários da Argentina. Constatou-se que, nos dois casos, o STF se manifestou em ações de contracautela, que requerem exame de cognição menos aprofundada. Observou-se também que prevaleceu entendimento que privilegiou a manifestação de órgão técnico, em detrimento da aplicação do princípio da precaução.

Em todas as manifestações, monocráticas ou colegiadas, o debate no STF centrou-se sobre a aplicação do princípio da precaução e da proteção da ordem econômica, ignorando o princípio da integração regional. Ao se analisar como o princípio da integração regional e o princípio da precaução estão desenvolvidos, constatou-se que, indiretamente, a aplicação deste concretizou aquele nos casos analisados. Constatou-se, igualmente, que a aplicação da proteção da ordem econômica concretizou indiretamente a integração regional constitucionalmente prevista.

Concluiu-se, porém, que pode ser prejudicial ao Brasil a ausência de consideração explícita do princípio da integração regional em causas sobre aplicação do princípio da precaução em comércio internacional envolvendo países da América Latina. Como se trata de matéria controvertida no Direito Internacional, é possível que se desenvolva norma costumeira de Direito Internacional sobre princípio da precaução e que o posicionamento do STF contribua para vincular o Brasil, sem o recorte regional que consta dos posicionamentos analisados. Há, contudo, possibilidade de que o STF inclua o princípio da integração regional em julgamentos futuros, sobretudo quando se considera que os casos existentes requereram análise menos aprofundada de mérito.

ABSTRACT

The present work started with the finding that the fundamental constitutional principle on regional integration in Latin America was not included in a monocratic decision by a Justice of the Supreme Court (STF), which suspended the importation of shrimp originating in Ecuador. The decision, however, was based on the precautionary principle, which provides for the reduction of environmental damage in situations of scientific doubt. Questions then emerged about the existence of consideration of the principle of regional integration in the jurisprudence of the STF and, in case it does not exist, about the consequences for the application of International Law

After carrying out research in the jurisprudence of the STF with a thematic focus on the precautionary principle and on the international trade and a geographic focus in Latin America, it was found that there were additional decisions in the case initially considered and decisions in a similar case, on the suspension of transition of shrimp originating in Argentina. It was found that, in both cases, the STF decided in cautionary actions, which require a less in-depth examination. It was also noted that the position of the technical body prevailed to the detriment of the application of the precautionary principle.

In all decisions, monocratic or collegiate, the debate in the STF focused on the application of the precautionary principle and on the application of the protection of the economic order, disregarding the principle of regional integration. When analyzing how the principle of regional integration and the precautionary principle have developed, it was found that, indirectly, the application of the latter materialized the former in the analyzed cases. It was also found that the application of the protection of the economic order had indirectly implemented the constitutional provision of regional integration.

The work concluded, however, that the absence of explicit consideration of the principle of regional integration in cases regarding the application of the precautionary principle in international trade with Latin American countries could be harmful to Brazil. As this is a controversial matter in International Law, it is possible that a customary norm of International Law on the precautionary principle will be developed and that the position of the STF will contribute to binding Brazil, without the regional focus that appears in the positions analyzed. It is possible, however, that the STF includes the principle of regional integration in future judgments, especially when considering that the existing cases required a less in-depth analysis of the merits.

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo originou-se de leitura de decisão monocrática do Supremo Tribunal Federal¹, que, em 2018, ao aplicar o princípio da precaução, proibiu a importação pelo Brasil de camarão originário do Equador por alegado risco fitossanitário. O princípio da precaução é instituto do Direito Ambiental segundo o qual, em situação de ameaça de dano sério ou irreversível, a ausência de certeza científica não deve ser utilizada como fundamento para adiar medidas que previnam a degradação ambiental².

A decisão chamou a atenção em razão do impacto decorrente de aplicação de norma do direito ambiental na relação comercial entre o Brasil e país da América Latina, a qual é protegida constitucionalmente pelo princípio da integração regional. Esse princípio está expresso no Art. 4º da Constituição Federal, que ao elencar os princípios que devem reger as relações internacionais do país, determina, no parágrafo único, que a “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”³. Apesar de ter recebido destaque em razão de sua topografia constitucional, constando de título sobre os princípios fundamentais da República Federativa do Brasil, constatou-se que o princípio não é mencionado na decisão supracitada. Diante desse quadro, surgiram as seguintes problemáticas:

a) O STF tem considerado o princípio constitucional da integração regional ao julgar casos envolvendo aplicação do princípio da precaução em comércio internacional com países da América Latina?

b) Em caso negativo, quais seriam as possíveis consequências da não consideração?

Para responder a esses questionamentos, o presente estudo realizou pesquisa jurisprudencial em ferramenta do STF, sem recorte temporal, pela expressão exata “princípio da precaução”, a qual retornou 61 acórdãos, 241 decisões monocráticas e 19 informativos⁴.

¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar 1.154/Maranhão**, ministro-presidente: Carmen Lúcia. Decisão. Data de julgamento: 29/5/2018, Data de publicação: 5/6/2018. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314501178&ext=.pdf>>. Acesso em 18/10/2022.

² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the United Nations Conference on Environment and Development**. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/55/PDF/N9283655.pdf>. Acesso em 25/10/2022. Tradução do autor.

³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 23/2/2023.

⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Pesquisa jurisprudencial pela expressão exata “princípio da precaução”**. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&>

Após recortes temático, sobre matéria de comércio internacional, e geográfico, envolvendo unicamente países da América Latina, chegou-se a conjunto de seis decisões monocráticas e acórdãos com pronunciamentos de mérito sobre direito material. As decisões monocráticas e colegiadas versam sobre o caso supramencionado e sobre caso adicional bastante similar, a respeito da aplicação do princípio da precaução para suspensão de importação de camarão originário da Argentina.

Nos dois casos, a origem da lide está em contestação movida por associação de produtores nacionais contra posicionamento de órgão técnico na definição de regras de avaliação de risco, que implicavam abertura do mercado brasileiro à importação de camarão. Embora com manifestas divergências entre os ministros, prevaleceu, em ambos os casos, entendimento da Suprema Corte de que, mormente a relevância do princípio da precaução, as regras definidas pelo órgão técnico devem ser aplicadas.

A relevância do presente estudo decorre do impacto das decisões do STF na maneira como a República Federativa do Brasil se rege em suas relações internacionais, haja vista as funções de última instância julgadora e de corte constitucional. A decisão judicial irrecorrível e constitucionalmente fundamentada em matéria de comércio internacional impacta na construção da integração econômica regional e, por conseguinte, na formação da comunidade que deve ser objetivo da República.

A originalidade do presente estudo decorre do recorte temático específico e da densidade técnica que as problemáticas suscitam. Como se verá, a matéria não está pacificada na Suprema Corte, sendo possível contribuir para a reflexão em eventuais futuros julgamentos. Almeja-se que o estudo tenha utilidade ao suscitar reflexão sobre a contribuição do órgão jurisdicional máximo para a efetivação de norma constitucional protetiva da integração regional não apenas nos casos concretos levados a julgamento, mas também na conformação de norma internacional costumeira.

O trabalho utiliza o método de comentário de jurisprudência de Monebhurrún⁵, ao tomar como elementos essenciais o problema jurídico, o raciocínio jurídico dos julgadores, as conclusões do órgão adjudicador e o sentido geral da decisão. O capítulo segundo será dedicado à contextualização dos dois casos estudados, com vistas a melhor compreender o impacto decorrente da via processual eleita. O capítulo terceiro versará sobre o enquadramento

[plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=100&queryString=%22princ%C3%ADpio%20da%20precau%C3%A7%C3%A3o%22&sort=score&sortBy=desc>](#). Acesso em 6/2/2023.

⁵ MONEBHURRUN, Nitish. **Manual de Metodologia jurídica: técnicas para argumentar em textos jurídicos**. São Paulo: Saraiva, 2015.

normativo e jurisprudencial do princípio constitucional da integração regional, com subcapítulos referentes à norma constitucional propriamente dita, às normas infraconstitucionais que a concretizam e à eventual consideração dessas normas na jurisprudência do STF em análise. O capítulo quarto abordará a interação entre o princípio da precaução e o direito de comércio internacional, com subcapítulos a respeito do surgimento do princípio da precaução, a respeito do tratamento conferido a esse princípio pela normativa e jurisprudência da Organização Mundial do Comércio (OMC) e a respeito da consideração dessa interação temática na jurisprudência do STF objeto do presente estudo. O capítulo quinto buscará compreender os possíveis impactos do posicionamento do STF para a aplicação do Direito Internacional ao Brasil. A conclusão buscará explicar como os argumentos utilizados respondem às problemáticas expostas neste capítulo.

2. Contextualização dos casos

2.1 Caso da Suspensão de Liminar nº 1.154/MA

A Associação Brasileira de Criadores de Camarão (ABCC) ajuizou a Ação Civil Pública nº 1003229-72.2017.4.01.3400 contra a União, com vistas a novamente condicionar a importação do camarão da espécie *Litopenaeus vannamei* originário do Equador à realização da Análise de Risco de Importação (ARI). Solicitaram ingresso no feito os estados de Maranhão, Rio Grande do Norte e Bahia, como assistentes da parte autora. A autora obteve deferimento parcial de pedido de tutela provisória de urgência pelo juízo da Quinta Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal, que determinou a suspensão de importação enquanto não analisado o mérito. A Associação Brasileira de Bares e Restaurantes (Abrasel) interpôs o Agravo de Instrumento nº 1004496-94.2017.4.01.0000 no Tribunal Regional Federal da Primeira Região (TRF-1), obtendo efeito suspensivo por decisão monocrática do Desembargador Relator, o que restabeleceu a importação de camarão originário do Equador. Irresignado com a decisão proferida pelo TRF-1, o Estado do Maranhão protocolou no STF o pedido de Suspensão de Liminar (SL) nº 1.154 no dia 26/3/2018, com o objetivo de suspender a importação de camarão do Equador no território brasileiro em razão de alegado risco sanitário e biológico.

Na SL nº 1.154/MA, o requerente relatou que a importação pelo Brasil do crustáceo da espécie *Litopenaeus vannamei*, oriunda do Equador, era proibida e sujeita a realização da ARI, conforme Nota Técnica nº 11/2016/SAP/GM/MAPA, da Secretaria de Agricultura e Pesca (SAP). Noticiou que, com a transferência de competências sobre a matéria para a Coordenação de Trânsito e Quarentena Animal (CTQA), subordinada à Secretaria de Defesa Agropecuária (DAS) do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, novo entendimento do órgão técnico, expresso pela Nota Técnica nº 01/2017/CTQA, passou a permitir a importação de camarão originário do Equador, sem a realização da referida análise de risco.

A ação proposta no STF foi objeto de decisão monocrática, em 29/5/2018, pela então presidente da Corte, ministra Carmen Lúcia⁶. A decisão monocrática, aplicando o princípio da precaução, suspendeu os efeitos da decisão proferida no Agravo de Instrumento e restabeleceu

⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar 1.154 Maranhão**, ministro-presidente: Carmen Lúcia. Decisão. Data de julgamento: 29/5/2018, Data de publicação: 5/6/2018. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314501178&ext=.pdf>>. Acesso em 18/10/2022.

os efeitos da decisão liminar proferida pela instância julgadora inicial, determinando, portanto, a suspensão da importação até a análise de mérito na ação inicial. A ministra fundamenta constitucionalmente o princípio da precaução com base no Art. 225 da Constituição Federal, cujo *caput* prevê que: “*Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*”.

Em 27/12/2018, o então presidente do STF, ministro Dias Toffoli, proferiu decisão de reconsideração da decisão da ministra Carmen Lúcia⁷, indeferindo o pedido de suspensão de liminar e, na prática, permitindo a retomada de importação de camarão do Equador. O ministro fundamentou o juízo de reconsideração nos seguintes argumentos: a) a imposição de restrição à importação violaria o Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (Acordo SPS, decorrente da sigla em inglês para “Sanitary and Phytosanitary”) da Organização Mundial do Comércio (OMC); b) a continuidade da aplicação das restrições sujeitaria o Brasil a sanções comerciais, configurando infração à ordem econômica, com *periculum in mora* inverso; c) os regulamentos do órgão técnico ostentam presunção de legalidade e legitimidade e guardam coerência com os princípios da precaução e da equivalência do Acordo SPS.

A ABCC interpôs agravo regimental da decisão do ministro Dias Toffoli, o qual foi julgado em sessão virtual do Plenário do STF de 26/6 a 4/8/2020. Conforme acórdão de 5/8/2020⁸, os Ministros do STF negaram provimento ao agravo, nos termos do voto do Relator, ministro Dias Toffoli. Posicionaram-se contrariamente os ministros Roberto Barroso, Rosa Weber e Carmen Lúcia, que votaram pela extinção da suspensão da liminar em razão da perda superveniente de objeto decorrente de sentença prolatada na ação original. Em seu voto, o ministro relator destacou que as alegações da requerente quanto à aplicação do princípio da precaução são infundadas, pois são insuficientes para demonstrar a existência de risco real ao meio ambiente e que esse assunto fora superado na decisão agravada.

A ABCC interpôs embargos de declaração contra o acórdão acima referido, alegando que o voto condutor se omitira quanto à prejudicialidade decorrente de sentença de mérito prolatada na ação original. Em sessão virtual do Pleno do STF de 25/11/2022 a 2/12/2022, os ministros da Suprema Corte, em unanimidade de votos, conheceram dos embargos e negaram-

⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar 1.154 Maranhão**, ministro-presidente: Dias Toffoli. Decisão. Data de julgamento: 27/12/2018, Data de publicação: 1/2/2019. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339322408&ext=.pdf>>. Acesso em 24/2/2023.

⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar nº 1.154/MA**, ministro presidente: Dias Toffoli. Acórdão em Agravo Regimental. Data de julgamento: 5/8/2020. Data de publicação: 15/9/2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344400632&ext=.pdf>>. Acesso em 24/2/2023.

lhe provimento, conforme acórdão de 5/12/2022, assinado pela então presidente do STF, ministra Rosa Weber⁹. Em 16/2/2023, foi publicada certidão de trânsito em julgado do acórdão¹⁰, que encerrou a apreciação do caso pela via cautelar no STF.

Observa-se que a SL nº 1.154/MA é caso elevado a julgamento pelo STF em ação de contracautela, que não requer cognição profunda. Com o trânsito em julgado, restou confirmado posicionamento da Suprema Corte no sentido de não reconhecer a aplicação do princípio da precaução no caso concreto. Os posicionamentos de mérito dos ministros do STF demonstram, contudo, ter havido divergência e se tratar de matéria controversa na instância máxima do Poder Judiciário.

2.2 Caso da Suspensão de Liminar nº 1.425/DF

A ABCC ajuizou a Ação Civil Pública nº 0028851-15.2013.4.01.3400, contra a União, requerendo a suspensão de autorização de importação de camarão da espécie *Pleoticus muelleri* originário da Argentina, alegando haver risco de introdução de doença na fauna nacional. Após prolação de sentença de mérito improcedente, a ABCC apelou ao TRF-1, que deferiu, no Processo nº 1015032-62.2020.4.01.0000, antecipação da tutela recursal, suspendendo a importação do camarão da Argentina até a conclusão do julgamento do recurso. O TRF-1 fundamentou-se na preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, constante do art. 225 da Constituição Federal.

A União ajuizou a ação de Suspensão de Liminar nº 1.425/DF no STF, requerendo a suspensão dos efeitos da decisão de antecipação da tutela proferida pelo TRF-1 e a consequente autorização de importação de camarão da Argentina, até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação original. A União argumentou que a referida decisão causa grave lesão à ordem e à economia públicas, pois não observa critérios técnicos integrantes da atividade regulatória do Estado e proíbe atividade econômica regular. Sustentou que todos os riscos apontados na ação original foram afastados motivadamente na ação original, em decisão que avaliou de forma ampla os critérios técnicos da decisão administrativa.

⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar 1.154/MA**, ministro-presidente: Rosa Weber. Acórdão. Data de julgamento: 5/12/2022. Data de publicação: 13/12/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355271170&ext=.pdf>. Acesso em 24/2/2023.

¹⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar 1.154 Maranhão**. Certidão de trânsito em julgado. Data da certidão: 16/2/2023. Data de publicação: 16/2/2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356000310&ext=.pdf>>. Acesso em 24/2/2023.

O então presidente do STF, ministro Luiz Fux, nos autos da SL nº 1.425/DF, concedeu medida liminar à União, publicada em 3/3/2021¹¹, autorizando a retomada da importação do camarão originário da Argentina. O ministro reconheceu estarem presentes os requisitos da ação proposta, quais sejam, decisão proferida por tribunal, potencialidade de lesão ao interesse público e controvérsia fundada em matéria constitucional.

Ao ponderar que, no instituto de SL, não cabe manifestação quanto ao mérito propriamente dito, mas juízo mínimo de plausibilidade do fundamento jurídico invocado, o ministro Luiz Fux fundamentou sua decisão em posicionamento do MAPA, constante da Informação nº 17/CAQ/CGSA/DSA/SDA/MAPA. No documento, o órgão técnico atesta inexistência de riscos à saúde humana ou à fauna brasileira, argumentando exigir medidas de biossegurança pelos importadores e não se tratar de autorização de importação de espécimes vivos.

O ministro Luiz Fux reconheceu que a decisão administrativa é suficientemente fundamentada e sem aparente ilegalidade, cabendo ao Poder Judiciário atuar em princípio com deferência às decisões técnicas dos órgãos governamentais. O ministro admitiu a existência de *periculum in mora* no caso, consistente no risco de criação de entraves reversos ao acesso de produtos brasileiros em mercados estrangeiros. Esse risco, conforme a decisão, decorreria de barreiras à importação de produtos estrangeiros no mercado brasileiro destituídas de consistente lastro científico. Em decisão posterior, publicada em 19/3/2021¹², o ministro Luiz Fux confirmou, sob os mesmos argumentos, o posicionamento adotado na liminar e não deferiu pedido de reconsideração formulado pela ABCC, a qual defendera a aplicação dos princípios da precaução e da preservação da fauna brasileira.

A ABCC interpôs agravo regimental da decisão do ministro presidente, requerendo consideração de danos ambientais irreversíveis a serem causados pela introdução da fauna importada. A ABCC alegou prejuízos econômicos e políticos decorrentes de possibilidade de contaminação e de danos ao setor de pesca artesanal e industrial. O agravo regimental foi objeto de decisão do Plenário do STF, em sessão de julgamento virtual de 14 a 21/5/2021. Em acórdão

¹¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar 1.425/DF**, ministro-presidente: Luiz Fux. Decisão liminar. Data de julgamento: 2/3/2021. Data de publicação: 3/3/2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345806083&ext=.pdf>>. Acesso em 24/2/2023.

¹² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar nº 1.425/DF**, ministro-presidente: Luiz Fux. Decisão. Data de julgamento: 17/3/2021. Data de publicação: 19/3/2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345948094&ext=.pdf>>. Acesso em 24/2/2023.

publicado em 2/6/2021¹³, o Plenário do STF, por maioria de votos, negou provimento ao agravo, nos termos do voto do então presidente e relator do agravo, ministro Luiz Fux, com votos contrários dos ministros Edson Fachin, Carmen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Rosa Weber. A decisão implicou, portanto, manutenção da autorização de importação do camarão originário da Argentina, nos termos da decisão monocrática proferida pelo ministro Luiz Fux.

O ministro Luiz Fux, em seu voto, elencou os fundamentos que motivaram as decisões monocráticas anteriores, destacando o risco de fragilização das relações comerciais bilaterais e multilaterais do Brasil e prejuízo a outros setores econômicos ante a continuidade da suspensão de importação. O ministro Edson Fachin, em voto divergente, se posicionou pela aplicação do princípio da precaução, fundamentando seu voto na existência de fundada suspeita de que o ingresso do camarão poderá colocar em risco a saúde humana e a fauna brasileira. Aduziu que a mera potencialidade de dano à saúde e ao meio ambiente, decorrente de incerteza da comunidade científica, justifica a aplicação do princípio da precaução. Em 5/11/2021, foi publicada certidão de trânsito em julgado do acórdão¹⁴, que encerrou a apreciação do caso pela via cautelar no STF.

Assim como a SL nº 1.154/MA, a SL nº 1.425/DF é ação de contracautela que foi elevada à instância máxima do poder judiciário, em exame de cognição não aprofundada. Igualmente, o trânsito em julgado da SL nº 1.425/DF confirmou posicionamento do STF de não reconhecer a aplicação do princípio da precaução no caso concreto, embora com manifestas divergências de ministros da Corte.

¹³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar nº 1.425/DF**, ministro-presidente: Luiz Fux. Acórdão em Agravo Regimental. Data de julgamento: 24/5/2021. Data de publicação: 2/6/2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346584526&ext=.pdf>>. Acesso em 24/2/2023.

¹⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar 1.425/DF**. Certidão de trânsito em julgado. Data da certidão: 5/11/2021. Data de publicação: 5/11/2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348585763&ext=.pdf>>. Acesso em 24/2/2023.

3. Enquadramento normativo e jurisprudencial do princípio constitucional de integração regional

3.1 Previsão constitucional

A Lei Maior do Brasil prevê, em seu Art. 4º série de princípios que devem reger as relações internacionais do Brasil. No parágrafo único, estabelece que “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”. Trata-se de norma programática com evidente aplicação aos casos em análise, uma vez que os posicionamentos na SL nº 1.154/MA e na SL nº 1.425/DF impactam na integração econômica do Brasil com o Equador e com a Argentina, países que integram a América Latina, e, por conseguinte, na formação da comunidade latino-americana de nações prevista como objetivo da República.

Como reconhecem Uziel, Moraes e Riche¹⁵, a Constituição Federal de 1988 é inovadora na medida em que estabeleceu, no Art. 4º, parâmetros substantivos para balizar a condução das relações internacionais do Brasil. Apesar da importância do dispositivo, há poucas contribuições doutrinárias que esclarecem seu conteúdo, as quais buscam tratar os princípios como destinados ao âmbito interno, e não à atuação do Brasil no cenário externo.

De fato, percebe-se que manuais de Direito Constitucional de importantes doutrinadores não analisam em profundidade o Art. 4º da Constituição Federal. Há caso, por exemplo, em que a referência ao dispositivo se resume a breves referências sobre julgado relativo à concessão de asilo político¹⁶ e sobre integração do Brasil em organizações internacionais¹⁷. Em outra obra doutrinária, há simples reprodução do dispositivo, com análise mais detida unicamente sobre a concessão de asilo político¹⁸.

Não obstante a dificuldade em encontrar posicionamento doutrinário que auxilie no entendimento do disposto no Art. 4º da Constituição Federal, não se pode ignorar a existência da norma e de seu status constitucional. Entende-se que a escassez de comentários sobre a norma não implica o afastamento de sua aplicação para os casos em análise. Esse entendimento

¹⁵ UZIEL, Eduardo; MORAES, Henrique Choer; RICHE, Flávio Elias. **Entre o direito e a política: elementos para a interpretação do art. 4º da Constituição**. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 99, p. 1-15, 2017, p. 3.

¹⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 17ª Edição. São Paulo: Saraiva Jur. 2022. Pp. 270, 382.

¹⁷ Idem, pp. 335, 575.

¹⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas. 2022. Pp. 21-22.

se destaca quando se leva em consideração a existência de outras normas que trazem concretude ao parágrafo único do Art. 4º e que são aplicáveis às relações comerciais subjacentes aos objetos da SL nº 1.154/MA e da SL nº 1.425/DF.

3.2 Previsão infraconstitucional

Existe conjunto normativo que promove a integração econômica do Brasil com países da América Latina e, mais especificamente, com o Equador e com a Argentina. Trata-se de expressão concreta da busca pela efetivação da norma programática presente no parágrafo único do Art. 4º da Constituição Federal. Esse conjunto normativo compreende sequência de tratados internacionais de liberalização comercial celebrados na região e que têm como fundamento o Tratado de Montevideu de 1980 (TM 1980).

O TM 1980, internalizado no Brasil por meio do Decreto Nº 87.054, de 23 de março de 1982¹⁹, é acordo internacional celebrado por Argentina, Bolívia, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. O acordo tem como objetivos, funções e princípios, expressos no Art. 1º, dar “prosseguimento ao processo de integração encaminhado a promover o desenvolvimento econômico-social, harmônico e equilibrado da região”, sendo objetivo de longo prazo “o estabelecimento, em forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano”. Conforme o dispositivo, aqueles países instituíram a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

Entre os mecanismos para a promoção da integração regional previstos no TM 1980 está, conforme previsão do Artigo 7º, a possibilidade de parcela dos países membros da ALADI celebrarem Acordos de Alcance Parcial (AAPs). Os AAPs têm por objetivo a criação das “condições necessárias para aprofundar o processo de integração regional, através de sua progressiva multilateralização”. Os direitos e obrigações contidos nos AAPs aplicam-se apenas aos países-membros signatários ou aderentes. Segundo o Artigo 8º, os AAPs poderão ser, entre outras formas, de complementação econômica e, conforme previsão do Artigo 9º, “g”, poderão conter normas específicas sobre restrições não tarifárias.

Com base no TM 1980 e na previsão da modalidade de Acordo de Complementação Econômica constante daquele tratado, Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Colômbia, Equador e Venezuela, assinaram, em 2004, o Acordo de Complementação Econômica nº 59

¹⁹ BRASIL. **Decreto Nº 87.054**, de 23 de março de 1982. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D87054.htm. Acesso em 13/11/2022.

(ACE-59). Internalizado no Brasil por meio do Decreto nº 5.361, de 31/1/2005²⁰, o ACE-59 é a principal fonte normativa que fundamenta a integração comercial entre Brasil e Equador. Entre os objetivos do ACE-59, está, no Artigo nº 1, a promoção da complementação e cooperação econômica, energética, científica e tecnológica. Conforme previsão do Artigo nº 3, esses países criarão Zona de Livre-Comércio por meio de desgravações progressivas e automáticas das tarifas aplicadas na importação de produtos originários e procedentes das partes signatárias.

Além da previsão geral de desgravação de tarifas, o ACE-59 também traz normas específicas sobre medidas sanitárias e fitossanitárias. O Artigo nº 23 prevê que as partes contratantes se comprometem a evitar que essas medidas constituam obstáculos injustificados ao comércio e que seguirão anexo específico, o Anexo VIII.

O Anexo VIII ao ACE-59 prevê, no Artigo 2, que as partes signatárias só aplicarão medidas sanitárias e fitossanitárias “enquanto sejam necessárias para proteger a saúde e a vida humana e dos animais ou para preservar os vegetais” e, no Artigo nº 3, que essas medidas “não se aplicarão de maneira que constituam uma restrição encoberta ao comércio entre as Partes signatárias”. No Artigo nº 4, há previsão de que as Partes Signatárias “utilizarão, no maior grau possível, as normas, diretrizes ou recomendações internacionais elaboradas pelas organizações reconhecidas no Acordo SPS da OMC” e, quando estas não existirem, as normas, diretrizes e recomendações “de organizações regionais de que as Partes Signatárias sejam membros”. Também há previsão, no Artigo nº 16, de que “As Partes Signatárias aceitarão automaticamente entre elas, como zonas/áreas livres ou de escassa prevalência de pragas ou enfermidades aquelas reconhecidas pelas organizações internacionais competentes.”.

Embora também regida pelo ACE-59, a integração entre Brasil e Argentina é mais profunda e se reflete na assinatura, juntamente com Paraguai e Uruguai, em 26/3/1993, do Tratado de Assunção. Internalizado no Brasil por meio do Decreto nº 350, de 21/11/1991²¹, o Tratado de Assunção criou, conforme previsão do Art. 1º, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Também de acordo com aquele dispositivo, a constituição do Mercado Comum implica “*livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente*”.

²⁰ BRASIL. **Decreto Nº 5.361**, de 31/1/2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Decreto/D5361.htm. Acesso em 13/11/2022.

²¹ BRASIL. **Decreto Nº 350**, de 21 de novembro de 1991. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm>. Acesso em 28/2/2023.

Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai assinaram também, no marco do TM 1980, o Acordo de Complementação Econômica nº 18 (ACE-18), internalizado no Brasil pelo Decreto nº 550, de 27/5/1992²². O ACE-18 reafirma a plena vigência do Tratado de Assunção e recorda os compromissos de livre circulação presentes naquele tratado. O Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL, internalizado no Brasil pelo Decreto nº 5.208, de 17 de setembro de 2004²³, traz, no art. 1º, reafirmação de compromisso dos quatro países com os princípios e enunciados da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992. Nos arts. 4º e 5º do Acordo-Quadro, os países comprometem-se a cooperar na implementação dos acordos ambientais, buscando, entre outros, a harmonização de legislações ambientais e de diretrizes legais e institucionais para prevenção, controle e mitigação dos impactos ambientais.

O TM 1980, portanto, concretiza o previsto no princípio constitucional de integração regional ao prover o fundamento normativo que serve de base para promoção de livre comércio. É a partir do TM 1980 que a integração econômica do Brasil com os países da América Latina se desenvolve, pois os demais acordos que buscam favorecer o livre fluxo comercial fundamentam-se naquele acordo fundacional. Para o presente estudo, é importante descobrir em que medida esse conjunto normativo construído a partir do TM 1980 é considerado nas decisões judiciais em análise.

3.3 Consideração das normas nos casos em análise

Não restam dúvidas, portanto, de que o TM 1980, o ACE-59, o Tratado de Assunção e o ACE-18 buscam concretizar o mandamento constitucional de integração regional previsto no Artigo 4º, parágrafo único, da CF 1988, ao prever instrumentos que objetivam a conformação de zona de livre comércio. Embora não haja enunciação explícita sobre a aplicação do princípio da precaução às relações comerciais entre esses países, é inegável o extenso detalhamento normativo em matéria comercial, inclusive com dispositivos que versam especificamente sobre aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias. Não se observa, contudo, qualquer referência ao dispositivo constitucional ou a esses tratados internacionais nas decisões judiciais monocráticas e colegiadas analisadas no capítulo anterior, nem mesmo nos votos vencidos constantes dos acórdãos.

²² BRASIL. **Decreto Nº 550**, de 27 de maio de 1992. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D0550.htm>. Acesso em 28/2/2023.

²³ BRASIL. **Decreto nº 5.208**, de 17/9/2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5208.htm>. Acesso em 28/2/2023.

A referência a dispositivos constitucionais ao longo das decisões analisadas se limitam ao já citado Artigo nº 225 da CF/1988, sobre direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e comumente associado ao princípio da precaução, e à liberdade de exercício da atividade econômica, em referência ao Artigo nº 170 da Lei Maior, cujo *caput* estabelece que: “ *A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)*”. A ponderação de princípios constitucionais observada nas decisões se resume à avaliação de que “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 importadores²⁴”.

Haja vista o STF ter priorizado a discussão sobre o princípio da precaução e não ter se referido ao o princípio de integração regional, faz-se necessário investigar em que medida este é contemplado, ainda que indiretamente, na análise daquele. Para tanto, é necessário avaliar como o princípio da precaução surgiu e como interage com as disciplinas que regem o comércio internacional.

²⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar 1.154 Maranhão**, ministro-presidente: Carmen Lúcia. Decisão. Data de julgamento: 29/5/2018, Data de publicação: 5/6/2018. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314501178&ext=.pdf>>. Acesso em 18/10/2022. Pp. 14-15.

4. Aplicação do princípio da precaução em comércio internacional

4.1 Origem do princípio da precaução

O princípio da precaução não conta com definição consensual, sendo objeto de grande repercussão e polêmicas no meio jurídico. Originário do Direito Alemão, o princípio ganha relevância internacional com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD – em 1992, no Rio de Janeiro, que ficou conhecida como a Rio 92. Na ocasião, foi proclamada a Declaração do Rio, que, embora não seja dotada de caráter jurídico vinculante, tem sido utilizada como inspiração para a produção normativa posterior.²⁵

Na Declaração do Rio, consta como princípio 15:

“De modo a proteger o meio ambiente, a abordagem da precaução deve ser amplamente aplicada pelos Estados de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaças de dano sério ou irreversível, a insuficiência de completa certeza científica não deverá ser utilizada como razão para adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental”.²⁶

Apesar da contribuição inegável da comunidade internacional para a discussão, o princípio da precaução é definido internamente, no ordenamento jurídico de cada Estado²⁷. No caso do Brasil, o princípio é associado à previsão do já citado Art. 225 da Constituição Federal, segundo o qual “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”²⁸.

Tomando como referência os casos em análise no presente estudo, o princípio da precaução é definido, na SL nº 1.154/MA, em decisão monocrática da ministra Carmen Lúcia, como “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

²⁵ ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. São Paulo: Grupo GEN, 2021, pp. 38-39.

²⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the United Nations Conference on Environment and Development**. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/55/PDF/N9283655.pdf>. Acesso em 25 de outubro de 2022. Tradução do autor.

²⁷ ANTUNES, Paulo de Bessa. Op. cit. P. 40.

²⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 23/2/2023.

das ações humanas”²⁹. Na SL nº 1.425/DF, o princípio consta do voto do ministro Edson Fachin, segundo o qual “a mera potencialidade, partindo-se da incerteza por parte da comunidade científica acerca dos efeitos danosos à saúde e ao meio ambiente, justifica a incidência do princípio da precaução”³⁰. Também nesse voto, o ministro Edson Fachin aduz haver a Corte Suprema reconhecido o status constitucional do princípio da precaução no julgamento da ADI 5.592, sobre dispersão de produtos químicos para combate a doenças causadas pelo mosquito *Aedes aegypti*, configurando exigência de atuação do Poder Público para mitigar os riscos ambientais.

Os dois ministros utilizam, em seus respectivos posicionamentos, a doutrina de Paulo Affonso Leme Machado, segundo o qual “o princípio da precaução é um seguro para o futuro”. Segundo o jurista, o princípio é aplicado para a mitigação de riscos, por meio de redução da extensão, da frequência ou da incerteza do dano.³¹

Depreende-se do exposto que o princípio da precaução está consolidado no âmbito do direito ambiental, sendo seu valor constitucional reconhecido nos casos em análise no presente estudo. De acordo com esse princípio, o Poder Público deve agir para reduzir riscos de dano ambiental em situações em que haja incerteza científica quanto à possibilidade de dano. Ainda que não tenha prevalecido para determinar a suspensão de camarão originário de Equador e Argentina, o princípio é levado em consideração nos votos que, vencedores ou vencidos, integram os acórdãos.

Nos casos em análise, o uso do princípio da precaução para proteção do meio ambiente tem implicação comercial que não se pode ignorar, pois foi utilizado como fundamento para decidir o grau de abertura do mercado brasileiro à entrada de produto importado. Nesse sentido, faz-se necessário avaliar o posicionamento do Sistema Multilateral de Comércio, bem com a doutrina internacional, sobre a intercessão entre o princípio de natureza ambiental e o comércio internacional.

4.2 Aplicação do princípio da precaução pelo Sistema Multilateral de Comércio

²⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar 1.154 Maranhão**, ministro-presidente: Carmen Lúcia. Decisão. Data de julgamento: 29/5/2018, Data de publicação: 5/6/2018. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314501178&ext=.pdf>>. Acesso em 18/10/2022. P. 14.

³⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar nº 1.425/DF**, ministro-presidente: Luiz Fux. Acórdão. Data de julgamento: 24/5/2021. Data de publicação: 2/6/2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346584526&ext=.pdf>>. P. 6. Acesso em 24/2/2023.

³¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 28ª edição. Salvador: Jus Podivm, 2022 p. 97.

4.2.1 O Sistema Multilateral de Comércio

Alberto do Amaral Júnior³² ensina que a OMC é a organização internacional responsável por definir, por meio de normas e mecanismos que garantem seu cumprimento, os comportamentos lícitos e ilícitos no comércio mundial. Criada em 1994, a OMC tem como fundamento normativo a Ata Final que incorporou os resultados da Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais, internalizada no Brasil pelo Decreto nº 1.355, de 30/12/1994³³.

As normas da OMC formam o sistema multilateral de comércio e são dotadas de lógica própria, com princípios específicos, voltados a garantir a continuidade e a previsibilidade das relações econômicas internacionais. A OMC dispõe de estrutura especializada em resolução de controvérsias comerciais, com uso de procedimentos dotados de juridicidade forçada. O fundamento normativo dessa estrutura adjudicatória é o Entendimento sobre Solução de Controvérsias (ESC), anexo 2 da Ata Final da Rodada Uruguai.

O ESC criou, consoante o Artigo nº 2, o Órgão de Solução de Controvérsias (OSC), formado pelos Membros da OMC, com competência para aplicar as normas e procedimentos em controvérsias. Cabe ao OSC estabelecer painéis, acatar relatórios dos painéis e do Órgão de Apelação (OA), supervisionar a aplicação de decisões e de recomendações e autorizar a suspensão de concessões e de outras obrigações.

Conforme dispõe o Artigo nº 6 c/c o Artigo nº 11 do ESC, os Membros da OMC que são partes em controvérsia comercial podem solicitar o estabelecimento de um painel. A função do painel é auxiliar o OSC, por meio de avaliação objetiva dos fatos e da aplicabilidade dos acordos pertinentes. O painel deve apresentar conclusões que possam subsidiar o OSC a adotar decisões ou recomendações.

Caso uma das partes na controvérsia comercial não concorde com a solução formulada pelo painel, poderá apelar ao OA, órgão permanente, constituído em linha com o previsto no Art. nº 17 do ESC. O OA é composto por sete integrantes, com competência reconhecida e experiência comprovada em direito, comércio internacional e nos assuntos tratados nos acordos cobertos. O OA não se vincula às conclusões e decisões jurídicas do painel, podendo confirmar,

³² JÚNIOR, Alberto do A. **Curso de Direito Internacional Público**. 5ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2015. Pp. 430-432.

³³ BRASIL. **Decreto nº 1.355**, de 30/12/1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1355.htm>. Acesso em 10/11/2022.

modificar ou revogá-las. Não cabe ao OA avaliar matéria fática, devendo limitar-se às questões de direito e às interpretações jurídicas formuladas pelo painel.

Conforme o art. nº 19 do ESC, o painel ou o OA, ao concluírem que medida adotada por determinado membro é incompatível com um acordo, deverá recomendar que o membro adote medidas para a compatibilização, podendo sugerir maneiras para implementação das recomendações. Se o membro não implementar as recomendações e as decisões, as partes prejudicadas poderão solicitar ao OSC autorização para suspensão de concessões ou outras obrigações decorrentes dos acordos. A suspensão deve ser temporária e vigorar até a supressão da medida incompatível ou até o alcance de solução para o prejuízo ou de solução mutuamente acordada. A suspensão de concessões ou outras obrigações pode implicar, por exemplo, a possibilidade de elevação de tarifas para importação de bens provenientes do território do membro que não implementou as recomendações e decisões do OSC.

Percebe-se que o sistema de solução de controvérsias da OMC tem natureza mista: política e jurídica. A natureza política advém da composição do OSC, formado pelos membros da OMC, ou seja, os países e territórios aduaneiros que integram a organização. O componente jurídico decorre, sobretudo, da análise estritamente legal realizada pelo Órgão de Apelação. Trata-se, portanto, de sistema orientado pelo direito, em que a linguagem utilizada se baseia em direitos e obrigações³⁴. Uma vez reconhecida a relevância e a juridicidade do sistema de solução de controvérsias da OMC, cabe averiguar, para o caso em análise neste estudo, o posicionamento do OSC sobre o uso do princípio da precaução em controvérsias comerciais.

4.2.2 O princípio da precaução e o Acordo SPS: aplicação pela OMC

O Acordo SPS³⁵ é claro ao estabelecer, no Art. 2.1, que “os membros da OMC têm o direito de adotar medidas sanitárias e fitossanitárias destinadas a proteger a vida ou saúde humana, animal ou vegetal, desde que tais medidas não sejam incompatíveis com as disposições do Acordo”. O Acordo SPS, no Art. 2.3 prevê que os Membros assegurarão que as medidas sanitárias e fitossanitárias não discriminarão de forma arbitrária ou injustificada e não serão aplicadas com vistas a constituir restrições veladas ao comércio internacional.

³⁴ DA SILVA, Elaini Cristina Gonzaga. **Direito internacional em expansão - encruzilhada entre comércio internacional, direitos humanos e meio ambiente**. 1ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2016. Pp. 173-174.

³⁵ BRASIL. **Decreto nº 1.355**, de 30/12/1995. Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1355.htm>. Acesso em 10/11/2022.

Em anexo sobre definições, o Acordo SPS estabelece que medida sanitária ou fitossanitária é qualquer medida aplicada, entre outras, “para proteger, no território do Membro, a vida ou a saúde humana ou animal de riscos resultantes de pragas transmitidas por animais, vegetais ou por produtos dele derivados, ou da entrada, estabelecimento ou disseminação de pragas”. O Acordo detalha que “animal” inclui peixes e fauna selvagem e que “vegetal” inclui florestas e flora selvagem.

Resta claro, portanto, que, à luz do Acordo SPS, os posicionamentos das partes processuais nos casos em análise neste estudo versam sobre medidas sanitárias ou fitossanitárias. Logo, é importante avaliar a posição do sistema de solução de controvérsias da OMC sobre a aplicação do princípio da precaução em medidas SPS.

O presente estudo toma como referência, em termos de jurisprudência da OMC, o julgamento, pelo Órgão de Apelação, do caso “EC-Hormones”³⁶. Nesse caso, iniciado em 1996, os Estados Unidos alegaram que medidas adotadas pela União Europeia para proibir o uso de determinadas substâncias com efeitos hormonais na pecuária criariam restrições indevidas às exportações de carne americana ao mercado europeu. Em 16/1/1998, o OA manteve decisão do Painel de que, em geral, as medidas adotadas pela União Europeia eram incompatíveis com o Acordo SPS.

O OA da OMC reconheceu que, apesar de não inscrito no Acordo SPS, o princípio da precaução tem reflexo no Artigo nº 5.7 daquele acordo³⁷. Esse dispositivo permite aos membros da OMC, nos casos de insuficiente evidência científica, adotar provisoriamente medidas sanitárias ou fitossanitárias com base em informação pertinente que esteja disponível. Nessa situação, os membros deverão buscar informações adicionais para realizar avaliação mais objetiva de risco e revisar a medida em prazo razoável. Aquele órgão reconheceu também que³⁸, em situação de emergência, os membros da OMC poderão adotar medidas sanitárias ou fitossanitárias com base em informação limitada e que a avaliação do cumprimento das obrigações de obter informação adicional e de revisar a medida deve ser feita à luz das exigências da emergência.

³⁶ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Caso “EC-Hormones” (DS26; DS48)**. Relatório do Órgão de Apelação. 16/1/1998. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/26ABR-00.pdf&Open=True>, parágrafo 124. Acesso em 10/11/2022

³⁷ Idem.

³⁸ Organização Mundial do Comércio. **Caso “US/Canada – Continued Suspension” (DS321)**. Relatório do Órgão de Apelação. 16/10/2008. Disponível em: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/321ABR.pdf&Open=True>, parágrafo 680. Acesso em 10/11/2022.

De acordo com o OA, o princípio da precaução também está refletido no Art. 3.3 do Acordo SPS, segundo o qual os membros da OMC, se houver justificativa científica, podem adotar medidas sanitárias ou fitossanitárias que resultem em nível mais elevado de proteção sanitária ou fitossanitária ou podem adotá-las como consequência do nível de proteção que o membro determine como apropriado. O princípio da precaução, contudo, segundo o OA, não revoga o previsto nos Artigos nº 5.1 e 5.2 do Acordo SPS, segundo os quais os membros assegurarão que as medidas sanitárias e fitossanitárias levarão em consideração as técnicas para avaliação de risco elaboradas pelas organizações internacionais competentes e, nas avaliações de risco, levarão em consideração as evidências científicas disponíveis.³⁹

O OA reconheceu, porém, que o status do princípio da precaução no direito internacional é objeto de debate entre acadêmicos, operadores do direito, reguladores e juízes. O órgão admitiu que, na opinião de alguns, o princípio consolidou-se como princípio geral costumeiro do Direito Ambiental internacional, mas reconheceu não ser claro se o princípio tem sido amplamente aceito pelos Membros da OMC como princípio geral ou costumeiro do Direito Internacional. O OA manifestou ser desnecessário ou imprudente manifestar-se quanto ao status do princípio da precaução fora do âmbito do Direito Internacional Ambiental⁴⁰. O órgão ressaltou que o princípio não pode ser utilizado para desconsiderar avaliação científica e reconheceu, ademais, que governos responsáveis e representativos, em situação de limitação de evidências científicas, costumam agir com prudência e precaução quando confrontados com situação de risco irreversível, ou seja, de extinção de vida e de dano à saúde humana⁴¹.

Resta claro, portanto, que o sistema de solução de controvérsias da OMC, por meio de seu órgão de caráter jurídico, reconheceu a existência do princípio da precaução, mas não se posicionou quanto a seu status como norma geral de Direito Internacional. Embora refletido na normativa multilateral de comércio, é impreciso afirmar-se que o princípio da precaução pode ser aplicado de forma direta para impor restrições ao fluxo de comércio internacional. Ante a incerteza do Sistema Multilateral de Comércio quanto ao tema, faz-se necessária breve análise doutrinária.

4.3 A doutrina sobre aplicação do princípio da precaução em comércio internacional

³⁹ Organização Mundial do Comércio. **Caso “EC-Hormones” (DS26; DS48)**. Relatório do Órgão de Apelação. 16/1/1998. Disponível em:

<<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/26ABR-00.pdf&Open=True>>, parágrafo 125. Acesso em 10/11/2022.

⁴⁰ Idem, parágrafo 123.

⁴¹ Idem, parágrafo 124.

Gruszczynski⁴² argumenta que o Artigo 5.7 do Acordo SPS pode ser entendido como formulação específica do princípio da precaução, embora admita não haver definição quanto à caracterização desse dispositivo como reflexo do princípio. Pondera que esse artigo autoriza ação regulatória mesmo na ausência de evidência científica conclusiva quanto à natureza ou extensão potencial do risco. Ressalta que a versão SPS do princípio requer evidência científica positiva, o que vai além da mera existência de dúvidas quanto à segurança de um produto ou tecnologia. O artigo também pressuporia, segundo o autor, a provisoriedade de medidas de precaução, uma vez que determina sua revisão quando nova informação científica estiver disponível. Argumenta que o artigo não contém referência a ameaça de dano irreversível e, diferentemente da versão da Declaração do Rio, não requer avaliação de relação custo-benefício advinda da aplicação da medida.

Redgwell et al.⁴³, ao analisarem restrições ao comércio decorrentes de barreiras técnicas e sanitárias e fitossanitárias, reconhecem que o princípio da precaução não pode afastar os dispositivos específicos do Acordo SPS, não importando a caracterização do princípio como regra geral ou princípio de Direito Internacional. Os autores ponderam que a União Europeia aplica sistema mais rígido de controle para assegurar o livre fluxo de comércio, destacando que restrições nacionais são submetidas a prova de equilíbrio aplicada pela Corte Europeia de Justiça. Aquele órgão, segundo os autores, avalia se as medidas restritivas são necessárias e aplica teste de proporcionalidade.

Observa-se que, na visão da doutrina, a abordagem presente na normativa multilateral de comércio quanto ao princípio da precaução é específica daquela área temática e não se confunde com a abordagem tipicamente observada no Direito Ambiental. Uma vez que se trata de ramos jurídicos distintos, é natural esperar que cada um desenvolva seus próprios conceitos. É interessante observar, também, que essa especificidade quanto à aplicação do princípio da precaução em comércio internacional pode limitar-se no critério espacial, conforme se observa do posicionamento específico do órgão jurisdicional da União Europeia. Para os objetivos do presente estudo, cumpre analisar em que medida o posicionamento do STF contempla esse tratamento singular conferido à interação entre o princípio da precaução e o comércio internacional.

⁴² GRUSZCZYNSKI, Lukasz. **Regulating Health and Environmental Risks Under WTO Law: A Critical Analysis of the SPS Agreement**. Oxford University Press: Nova York, 2010. P. 215.

⁴³ REDGWELL, Catherine; BOYLE, Alan; BIRNIE, Patricia. **International Law and the Environment**. Oxford University Press: Nova York, 2009. P. 783.

4.4 Aplicação do posicionamento internacional nos casos em análise

4.4.1. Consideração pela SL nº 1.154/MA

Na SL 1.154/MA, a decisão monocrática da ministra Carmen Lúcia não traz referência ao arcabouço normativo ou jurisprudencial do Sistema Multilateral de Comércio quanto à aplicação do princípio da precaução no comércio internacional. As referências ao princípio da precaução, na decisão, se limitam à doutrina de Direito Ambiental, à mencionada presença do princípio na Declaração da Rio-92 e ao Art. 225 da Constituição Federal. Não há referência aos dispositivos do Acordo SPS reconhecidos como reflexo do princípio da precaução nem aos posicionamentos do OA quanto à consideração do princípio em controvérsias comerciais. É interessante notar que a ministra não menciona a proteção da ordem econômica diretamente, mas entende-se que esse princípio está presente no sopesamento que conduz à prevalência do princípio da precaução: “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”⁴⁴.

A decisão monocrática do ministro Dias Toffoli na SL 1.154/MA que reconsiderou o posicionamento da ministra Carmen Lúcia considera o princípio da precaução como refletido no Acordo SPS, como se depreende do seguinte trecho: “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 e da equivalência (arts. 5.7 e 4).”⁴⁵. A decisão do ministro Dias Toffoli dialoga também com os Artigos 2.2, 5.1 e 3.3 do Acordo SPS, aduzindo que as medidas de proteção fitossanitária devem ser proporcionais e justificadas cientificamente, para reduzir os efeitos negativos ao comércio internacional.

⁴⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar 1.154 Maranhão**, ministro-presidente: Carmen Lúcia. Decisão. Data de julgamento: 29/5/2018, Data de publicação: 5/6/2018. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314501178&ext=.pdf>>. Acesso em 18/10/2022. Pp. 14-15.

⁴⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar 1.154 Maranhão**, ministro-presidente: Dias Toffoli. Decisão. Data de julgamento: 27/12/2018, Data de publicação: 1/2/2019. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339322408&ext=.pdf>>. Acesso em 24/2/2023. Pp. 16-17.

No julgamento, em Plenário, de agravo regimental na SL 1.154/MA, o relator, ministro Dias Toffoli, reitera a fundamentação de seu voto com base no Acordo SPS e decide que as alegações da agravante “não justificam a invocação do princípio da precaução, conforme pretendido, visto que a aplicação de tal princípio ao presente caso exigiria demonstração de risco real ao meio ambiente, não sendo para isso suficientes as narrativas apresentadas.”⁴⁶. Nesse sentido, o ministro também destaca que “não tendo sido demonstrado o alegado risco, tampouco podendo esse ser presumido (Vide SS no 1.185/PA, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 4/8/98), de rigor, portanto, concluir pela ausência de comprovação dos fundamentos utilizados para se justificar o presente pedido de suspensão.”⁴⁷.

Ao se cotejar a decisão monocrática da ministra Carmen Lúcia com a decisão monocrática do ministro Dias Toffoli e com o voto vencedor no acórdão que julgou o agravo regimental, percebe-se evolução na consideração do tratamento conferido ao princípio da precaução pelo sistema multilateral de comércio. Enquanto na primeira decisão monocrática o princípio é considerado exclusivamente a partir da ótica ambiental, a segunda decisão monocrática associa claramente o princípio da precaução ao Art. 5.7 do Acordo SPS. O voto do ministro Dias Toffoli no acórdão que julgou o agravo regimental vai além e reconhece que a aplicação do princípio requer demonstração de risco real ao meio ambiente, o qual não pode ser presumido.

O voto do ministro Dias Toffoli inclui inegável consideração do tratamento conferido pelo sistema multilateral de comércio ao princípio da precaução, muito embora não tenha levado em conta a discussão jurisprudencial e doutrinária no nível internacional. Depreende-se, contudo, que o tratamento específico conferido pelo voto do ministro à aplicação do princípio da precaução decorre da consideração dos argumentos científicos quanto ao risco ambiental no caso concreto.

Considerando a semelhança entre os objetivos do Acordo SPS e os do ACE-59 em garantir que medidas sanitárias e fitossanitárias não sejam utilizadas como restrições indevidas ao comércio, o posicionamento do ministro Dias Toffoli contempla, indiretamente, também o tratamento conferido pelos diplomas que concretizam o princípio constitucional de integração regional. Entende-se, contudo, que a proteção constitucional da relação jurídica não é alcançada da forma devida. Em razão das potenciais consequências da decisão judicial para o fluxo

⁴⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar nº 1.154 Maranhão**, ministro presidente: Dias Toffoli. Acórdão em Agravo Regimental. Data de julgamento: 5/8/2020. Data de publicação: 15/9/2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344400632&ext=.pdf>>. Acesso em 24/2/2023. P. 12.

⁴⁷ Idem. P. 14.

comercial entre o Brasil e país da América Latina, entende-se que proteção constitucional da integração regional deveria ser contemplada de maneira direta e inequívoca no posicionamento. Cumpre observar se os posicionamentos no julgamento da SL nº 1.425/DF, posterior à SL 1.154/MA, evoluem nesse sentido.

4.4.2 Consideração pela SL nº 1.425/DF

Na SL nº 1.425/DF, a decisão monocrática, em caráter liminar⁴⁸, do então presidente do STF, ministro Luiz Fux, não traz referência ao princípio da precaução ou ao Acordo SPS para autorizar a importação de camarão da Argentina. O ministro fundamenta-se no argumento de que se trata de matéria de controvertida natureza técnico-científica, cabendo, portanto, ao Poder Judiciário seguir a decisão técnica formulada pelo órgão governamental com capacidade institucional para a discussão. O ministro reconhece haver decisão administrativa suficientemente fundamentada e sem aparente ilegalidade, como *fumus boni iuris* e reconhece risco de enfraquecimento da posição brasileira no comércio internacional como *periculum in mora*, para a concessão da liminar.

Na decisão monocrática em que confirma a liminar deferida à União, o ministro Luiz Fux⁴⁹ repete o fundamento de deferência do Poder Judiciário às decisões técnicas dos órgãos governamentais. O ministro reitera o fundamento de risco de enfraquecimento da posição brasileira no comércio internacional, mas, em vez de utilizá-lo para concessão de medida cautelar, aplica-o como fundamento para a proteção da ordem econômica, em provável referência ao Art. 170 da Constituição Federal. O ministro manifesta haver risco de entraves reversos, decorrentes de dificuldades a serem enfrentadas no acesso de produtos brasileiros a mercados estrangeiros.

Na decisão do Plenário do STF que julgou o Agravo Regimental na SL 1.425/DF, o voto vencedor, do ministro Luiz Fux, em linha com o posicionamento nas decisões anteriores na ação, não traz referência ao princípio da precaução. O ministro utiliza os mesmos fundamentos observados na decisão que confirmou a liminar: deferência à decisão técnica do órgão governamental e proteção da ordem econômica. O ministro Edson Fachin, em voto vencido,

⁴⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar 1.425/DF**, ministro-presidente: Luiz Fux. Decisão liminar. Data de julgamento: 2/3/2021. Data de publicação: 3/3/2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345806083&ext=.pdf>>. Acesso em 24/2/2023.

⁴⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar nº 1.425/DF**, ministro-presidente: Luiz Fux. Decisão. Data de julgamento: 17/3/2021. Data de publicação: 19/3/2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345948094&ext=.pdf>>. Acesso em 24/2/2023.

fundamenta seu posicionamento pela suspensão da importação de camarão com base no princípio da precaução: “Assim, a mera potencialidade, partindo-se da incerteza por parte da comunidade científica acerca dos efeitos danosos à saúde e ao meio ambiente, justifica a incidência do princípio da precaução.”⁵⁰. O ministro Fachin reconhece haver fundadas suspeitas de que o ingresso de camarão poderá colocar em risco a saúde humana e a fauna brasileira.

O voto do ministro Luiz Fux, ao se fundamentar na proteção da ordem econômica para autorizar a importação de camarão da Argentina pelo Brasil contribui, por via indireta, para a concretização do princípio constitucional da integração regional. A despeito de não fazer referência à previsão constitucional sobre a matéria, à livre circulação de bens no MERCOSUL prevista no Tratado de Assunção ou aos dispositivos do Acordo SPS, o posicionamento do ministro favorece entendimento de que, no caso concreto, deve prevalecer o livre intercâmbio de bens.

É interessante fazer, neste momento, cotejamento entre os quatro posicionamentos de mérito observados nos casos em análise. Em sopesamento entre princípio da precaução e proteção da ordem econômica, por um lado, a ministra Carmen Lúcia entende prevalecer o princípio da precaução, para afastamento do perigo. Por outro lado, em sopesamento similar, o ministro Dias Toffoli posicionou-se pela prevalência da proteção da ordem econômica, por entender que a aplicação do princípio da precaução pressupõe risco real, não presumido. Os ministros Luiz Fux e Edson Fachin não fazem ponderação entre os princípios, favorecendo, respectivamente a proteção à ordem econômica e o princípio da precaução. Para o ministro Fachin, a existência de dano potencial, com base em incertezas científicas, justifica a incidência do princípio da precaução.

Nenhum dos posicionamentos de mérito, contudo, contempla o princípio constitucional de integração econômica regional, apesar de os votos dos ministros Dias Toffoli e Luiz Fux o favorecerem indiretamente. Os votos desses dois ministros, porém, não concretizam o princípio da forma devida. Entende-se, no presente estudo, ser importante que essa referência seja direta, não apenas em razão da própria previsão constitucional, mas também em razão do impacto das decisões de corte nacional para a formação e a aplicação do Direito Internacional.

⁵⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar nº 1.425/DF**, ministro-presidente: Luiz Fux. Acórdão em Agravo Regimental. Data de julgamento: 24/5/2021. Data de publicação: 2/6/2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346584526&ext=.pdf>>. Acesso em 24/2/2023. P.15.

5. Impactos para a formação e a aplicação do Direito Internacional

5.1 Impactos de decisões nacionais na formação do Direito Internacional

As decisões das cortes nacionais impactam a formação do Direito Internacional de diversas maneiras. O Estatuto da Corte Internacional de Justiça (CIJ), internalizado no Brasil pelo decreto nº 19.841/1945, prevê, no art. 38.1, que a CIJ aplicará, nas controvérsias sob sua apreciação, entre outras fontes, “as decisões judiciais e a doutrina dos publicistas mais qualificados das diferentes Nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito.”⁵¹.

Doutrinadores sublinham a função integrativa das decisões das cortes nacionais para o Direito Internacional. Dupuy destaca que essa função se sobressai quando as cortes nacionais são confrontadas com a necessidade de considerar o Direito Internacional e que, em áreas técnicas, como o comércio internacional, é cada vez mais difícil aos juízes nacionais ignorar as decisões adotadas pelo Órgão de Apelação da Organização Mundial do Comércio ⁵². Kumm defende que, como instituições independentes, as cortes podem utilizar na aplicação do direito internacional a mesma força utilizada para afastar leis aprovadas pelos parlamentos e, dessa forma, aumentar a probabilidade de cumprimento do direito internacional pelo Poder Público⁵³.

Mais relevante para este estudo é o papel das cortes nacionais na criação de norma costumeira de Direito Internacional. O costume, assim como as decisões das cortes nacionais, está previsto no art. 38.1 do Estatuto da CIJ, segundo o qual aquela corte aplicará: “o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito” ⁵⁴. Depreende-se do dispositivo que, para a configuração do costume, são necessários elementos objetivo e subjetivo, quais sejam, respectivamente, a prática reiterada de determinada conduta e a convicção de que se trata de obrigação jurídica.

⁵¹ BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em 30 de outubro de 2022.

⁵² DUPUY, Pierre-Marie. **The Unity of Application of International Law at the Global Level and the Responsibility of Judges**. European Journal of Legal Studies, Volume 1, Nº 2, 2007. Disponível em: <https://ejls.eui.eu/wp-content/uploads/sites/32/pdfs/Autumn_Winter2007/Full_Autumn_Winter2007.pdf>. Pp. 44-45. Acesso em 31/10/2022.

⁵³ KUMM, Mattias. **International law in national courts: the international rule of law and the limits of the international model**. Virginia Journal of International Law, Volume 44, Nº. 1, 2003. Pp. 22-24.

⁵⁴ BRASIL. Decreto Nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em 30 de outubro de 2022.

Conforme ensina Alberto do Amaral Júnior⁵⁵, é possível que norma costumeira se forme apenas em determinada região e que determinado costume não se aplique a Estado que objete a sua formação. Segundo o jurista, o costume não requer longos períodos para que se ateste a sua formação e pode ser aplicado para afastar a incidência de norma positivada em tratado internacional. PAUWELYN⁵⁶ defende que, como costumes e tratados derivam do consentimento estatal, ambos ostentam o mesmo valor obrigacional e, portanto, um pode afastar a incidência do outro.

Nollkamper⁵⁷, ao conduzir estudo sobre a utilização de decisões nacionais como fonte para decisões da Corte Internacional para a Antiga Iugoslávia, conclui que a jurisprudência nacional influencia, de variadas maneiras, a interpretação e a identificação de regras de direito internacional. A jurisprudência das cortes nacionais, segundo o pesquisador, pode servir como fundamento para acordos de interpretação de tratados, para identificação de prática estatal no direito costumeiro, para identificação de princípios gerais ou como uma autoridade mais independente para a construção de regras do direito internacional.

Entende-se, pelo exposto, que as decisões de cortes nacionais contribuem não apenas para aplicar e integrar o Direito Internacional, mas para criar regras desse ramo do Direito. Ao decidir de forma irrecorrível sobre determinada matéria, a corte suprema de um país expressa a convicção jurídica do Estado no contexto internacional. É possível, portanto, que esse posicionamento seja interpretado como o elemento subjetivo que configura a formação de costume no Direito Internacional, o qual, uma vez confirmado, pode afastar a incidência de norma positivada em tratado internacional.

Como se observou ao longo do capítulo anterior, há controvérsia em nível internacional quanto à aplicação do princípio da precaução, instituto originário do Direito Ambiental, a causas envolvendo comércio internacional. No âmbito internacional, o posicionamento do Órgão de Apelação da OMC e da doutrina é reconhecer a controvérsia quanto ao status do princípio da precaução como norma geral de Direito Internacional. É possível, contudo, que venha a ser criada norma de direito internacional, geral ou regional, com base no costume, para cujo surgimento contribuem as decisões jurídicas que expressam a convicção dos Estados. O

⁵⁵ DO AMARAL JÚNIOR, Alberto. **Curso de Direito Internacional Público**, 5ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2015. Pp. 133-135.

⁵⁶ PAUWELYN, Joost. **Conflicts of norms in International Law: How WTO Relatos to Other Rules of International Law**. Nova York: Cambridge University Press, 2003. P. 133.

⁵⁷ NOLLKAEMPER, A. (2003). **Decisions of National Courts as Sources of International Law: An Analysis of the Practice of the ICTY**. In G. Boas, & W. A. Schabas (Eds.), *International criminal law developments in the case law of the ICTY* (pp. 277-296). International humanitarian law series, Nº 6. Disponível em: <https://pure.uva.nl/ws/files/1898082/28359_decisions_of_national_courts.pdf>. Acesso em 24/2/2023.

posicionamento do STF nos casos analisados se enquadra nesse contexto e pode contribuir para a emergência de nova norma costumeira de Direito Internacional.

5.2 Possível aplicação de nova norma costumeira ao Brasil

A controvérsia quanto à aplicação do princípio da precaução em comércio internacional também é observada no plano interno. Considerando os casos analisados neste estudo, que se limitam ao recorte geográfico da América Latina, tem prevalecido posicionamento do STF de seguir o órgão técnico e favorecer o livre comércio, com manifestação no sentido de que a aplicação do princípio da precaução requer a demonstração de risco real, não presumido. Há, contudo, posicionamentos contrários de número significativo de ministros. Considerando que os casos analisados pelo STF até o momento se restringiram a julgamento de medidas de contracautela, é possível haver novo posicionamento da Corte Suprema em casos futuros, cuja natureza processual demande análise de mérito com maior profundidade. Nesse sentido, entende-se ser importante que o STF, caso instado a se posicionar novamente sobre casos envolvendo aplicação do princípio da precaução em comércio internacional com países da América Latina, sobretudo em julgamentos que demandem maior grau de cognição, leve em consideração o princípio constitucional de integração regional, pois seu posicionamento pode ser utilizado para a conformação de nova norma costumeira de Direito Internacional.

Considerando cenário em que a Corte Suprema siga aplicando o princípio da precaução em comércio internacional envolvendo países da América Latina sem explicitar que o posicionamento adotado reflete realidade regional específica, é possível haver interpretação, por instâncias internacionais, de que o posicionamento brasileiro se aplica às relações comerciais com todos os países. Eventual interpretação nesse sentido pode não ser favorável para o Brasil, pois o relacionamento comercial com países que integram a América Latina é fundamentado em processo de integração regional cujo fundamento normativo atual, o TM-80, tem mais de quatro décadas de existência. O relacionamento comercial com países que não integram a América Latina não obedece à lógica de integração regional e se fundamenta em normativa e institutos jurídicos distintos.

Imagine-se, nesse cenário, caso hipotético em que autoridade administrativa ou judicial brasileira, contrariando manifestação de órgão técnico, aplica o princípio da precaução, sem comprovação de risco real, para suspender importações de produto de país que não se localiza na América Latina. Nesse caso, o referido país não latino-americano poderia acionar o Brasil no sistema de solução de controvérsias da OMC, alegando que a medida brasileira restringe

indevidamente o acesso de produtos ao mercado brasileiro. A instância julgadora da controvérsia poderia decidir que a medida brasileira cria restrição indevida ao comércio, com fundamento na aceitação pelo Brasil, de norma costumeira internacional segundo a qual, na aplicação do princípio da precaução, prevalece a manifestação de órgão técnico e segundo a qual a aplicação do princípio da precaução requer comprovação de risco real, conforme posicionamentos do STF analisados no presente estudo. O posicionamento do STF, adotado em causas específicas envolvendo países da América Latina, poderia, portanto, ser usado em condenação contra o Brasil em razão de o contexto específico de integração regional não constar do posicionamento da Corte Suprema do país.

A devida consideração do princípio constitucional da integração regional em decisões do STF é relevante, portanto, para garantir que as circunstâncias específicas de posicionamentos adotados em causas envolvendo parceiros da região da América Latina sejam reconhecidas em eventual formação de norma costumeira de Direito Internacional. Ao considerar o princípio da integração regional no julgamento de causas sobre aplicação do princípio da precaução em comércio internacional com países da América Latina, o STF poderia deliberadamente contribuir para restringir a vinculação de eventual futura norma costumeira de Direito Internacional a recorte geográfico previsto constitucionalmente. O STF, caso atue nesse sentido, teria mais controle sobre a vinculação do Brasil a norma de Direito Internacional que venha a surgir e reduziria a incerteza jurídica em eventual controvérsia internacional sobre o tema.

O maior controle na vinculação do Brasil a norma costumeira de Direito Internacional é particularmente relevante no contexto das controvérsias levadas a julgamento na OMC. Conforme defende PAUWELYN⁵⁸, consequência inevitável da ausência de legislador centralizado em direito internacional é a aplicação das regras da OMC de maneira distinta entre os membros da organização. Em razão de os membros se vincularem a conjuntos individualizados de direitos e obrigações que exorbitam o sistema multilateral de comércio, a aplicação das regras da OMC levaria em consideração essa matriz normativa e seria, portanto, distinta entre os membros.

Segundo Mavroidis⁵⁹, apesar de a maioria das controvérsias na OMC serem resolvidas com o uso primário de referências aos acordos da organização e às decisões dos painéis e do OA, há crescente recurso a outras fontes tradicionais de direito internacional público, como o

⁵⁸ PAUWELYN, Joost. Op. Cit. P. 476.

⁵⁹ MAVROIDIS, Petros C.; PALMETER, David. **The WTO Legal System: Sources of Law**. The American Journal of International Law, Jul., 1998, Vol. 92, No. 3 (Jul., 1998). P. 413

costume. Embora seja em grande medida autocontido, o sistema jurídico da OMC, segundo aquele jurista, é parte de um sistema mais amplo de direito internacional público. Destarte, entende-se ser possível a utilização de normas costumeiras nessa matriz individualizada de direitos e obrigações para julgamento de controvérsias na OMC, inclusive envolvendo o Brasil.

Eventual controvérsia na OMC envolvendo aplicação do princípio da precaução pelo Brasil poderia considerar os posicionamentos do STF como elemento subjetivo da vinculação do país a costume internacional. Como a Corte Suprema não esclarece que o seu posicionamento leva em consideração o princípio da integração regional, é possível que o julgamento da controvérsia na OMC considere, na matriz de direitos e obrigações do Brasil, que o país se vincula a norma costumeira geral, e não regional. Essa constatação poderia ampliar, nas controvérsias envolvendo o Brasil, o número de países em relação aos quais a norma costumeira seria aplicada, o que pode não ter sido a intenção do STF nos casos analisados no presente estudo.

6. CONCLUSÃO

O presente estudo buscou responder às problemáticas sobre a existência de consideração, pelo STF, do princípio constitucional de integração regional na aplicação do princípio da precaução em comércio internacional com países da América Latina e sobre os impactos da eventual não consideração para a aplicação do Direito Internacional. No capítulo introdutório, explicaram-se a origem do estudo, as problemáticas envolvidas e a metodologia aplicada. No capítulo segundo, logrou-se contextualizar as decisões avaliadas e evidenciar que os posicionamentos observados nos casos em análise refletem decisões adotadas em medidas de contracautela. No capítulo terceiro, discorreu-se sobre o princípio constitucional da integração regional e constatou-se que o princípio não é mencionado nas decisões analisadas, as quais priorizaram a consideração dos princípios da precaução e da ordem econômica. No quarto capítulo, entendeu-se que o princípio da precaução é controverso nos planos internacional e doméstico e que sua consideração nos casos em análise não concretiza, da devida forma, o princípio da integração regional. O capítulo quinto alertou para o risco de surgimento de norma costumeira de Direito Internacional sobre princípio da precaução, que, em razão da desconsideração do princípio da integração regional, poderia ser aplicada de forma prejudicial ao Brasil.

Como não era parte dos objetivos, o presente estudo não adentrou no mérito da correção ou não da aplicação do princípio da precaução pelo STF nos casos concretos em análise. Ao evidenciar a ausência de consideração do princípio da integração regional, não se tenciona deduzir que o posicionamento da Corte Suprema seria distinto caso a norma houvesse integrado a decisão. O objetivo, proposto e alcançado, foi de entender em que medida o princípio da integração regional foi contemplado e alertar sobre as consequências de sua desconsideração para o Brasil na aplicação do Direito Internacional.

Observa-se que a manifestação do Órgão de Apelação da OMC utilizada como referência para discutir aplicação do princípio da precaução data de 1998. Após decorridos 25 anos, é possível que nova norma costumeira sobre aplicação do princípio da precaução em comércio internacional tenha sido formada ou esteja em vias de formação. Ao mesmo tempo, os posicionamentos do STF analisados no presente estudo limitam-se a ações de contracautela, sendo possível que a Corte Suprema seja instada a se posicionar novamente, em ações que requerem nível mais profundo de cognição da Corte. Há, portanto, possibilidade plausível de que o STF tenha nova oportunidade para se manifestar sobre o assunto em causa envolvendo

país da América Latina e, ao decidir, leve em consideração o princípio da integração regional e o impacto de sua decisão para a construção de norma costumeira de Direito Internacional.

Estima-se que o presente estudo pode estimular a devida consideração da proteção constitucional que as relações comerciais entre Brasil com países da América Latina ostentam. Além da efetivação de norma constitucional, o que por si só é suficientemente relevante, a consideração do princípio da integração regional tem efeitos sobre a vinculação do Brasil a normas internacionais que estão em constante evolução. Desconsiderar essa realidade é arriscar sujeitar o país a interpretações contrárias aos interesses nacionais e aos princípios que regem o Brasil em suas relações internacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. São Paulo: Grupo GEN, 2021

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 23/2/2023.

BRASIL. **Decreto N° 350**, de 21 de novembro de 1991. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0350.htm>. Acesso em 28/2/2023.

BRASIL. **Decreto N° 550**, de 27 de maio de 1992. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D0550.htm>. Acesso em 28/2/2023.

BRASIL. **Decreto N° 1.355**, de 30/12/1995. Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d1355.htm>. Acesso em 10/11/2022.

BRASIL. **Decreto n° 5.208**, de 17/9/2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5208.htm>. Acesso em 28/2/2023.

BRASIL. **Decreto N° 5.361**, de 31/1/2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5361.htm. Acesso em 13/11/2022.

BRASIL. **Decreto N° 19.841**, de 22 de outubro de 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Acesso em 30 de outubro de 2022.

BRASIL. **Decreto N° 87.054**, de 23 de março de 1982. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D87054.htm. Acesso em 13/11/2022.

DA SILVA, Elaini Cristina Gonzaga. **Direito internacional em expansão - encruzilhada entre comércio internacional, direitos humanos e meio ambiente**. 1ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

DO AMARAL JÚNIOR, Alberto. **Curso de Direito Internacional Público**, 5ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2015.

DUPUY, Pierre-Marie. **The Unity of Application of International Law at the Global Level and the Responsibility of Judges**. European Journal of Legal Studies, Volume n° 1, N° 2, 2007.. Disponível em: <https://ejls.eui.eu/wp-content/uploads/sites/32/pdfs/Autumn_Winter2007/Full_Autumn_Winter2007.pdf>. Pp. 44-45. Acesso em 31/10/2022.

GRUSZCZYNSKI, Lukasz. **Regulating Health and Environmental Risks Under WTO Law: A Critical Analysis of the SPS Agreement**. Oxford University Press: Nova York, 2010.

KUMM, Mattias. **International law in national courts: the international rule of law and the limits of the international model.** Virginia Journal of International Law, Volume 44, Nº. 1, 2003.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro.** 28ª edição. Salvador: Jus Podivm, 2022 p. 97.

MAVROIDIS, Petros C.; PALMETER, David. **The WTO Legal System: Sources of Law.** The American Journal of International Law, Jul., 1998, Vol. 92, No. 3 (Jul., 1998).

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 17ª Edição. São Paulo: Saraiva Jur. 2022.

MONEBHURRUN, Nitish. **Manual de Metodologia jurídica: técnicas para argumentar em textos jurídicos.** São Paulo: Saraiva, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** São Paulo: Atlas. 2022.

NOLLKAEMPER, A. (2003). **Decisions of National Courts as Sources of International Law: An Analysis of the Practice of the ICTY.** In G. Boas, & W. A. Schabas (Eds.), International criminal law developments in the case law of the ICTY (pp. 277-296). International humanitarian law series, Nº 6. Disponível em: <https://pure.uva.nl/ws/files/1898082/28359_decisions_of_national_courts.pdf>. Acesso em 24/2/2023.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Caso “EC-Hormones” (DS26; DS48).** Relatório do Órgão de Apelação. 16/1/1998. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/26ABR-00.pdf&Open=True>>, parágrafo 125. Acesso em 10/11/2022.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO. **Caso “US/Canada – Continued Suspension” (DS321).** Relatório do Órgão de Apelação. 16/10/2008. Disponível em: <<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/DS/321ABR.pdf&Open=True>>, parágrafo 680. Acesso em 10/11/2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Report of the United Nations Conference on Environment and Development.** Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/836/55/PDF/N9283655.pdf>. Acesso em 25 de outubro de 2022. Tradução do autor.

PAUWELYN, Joost. **Conflicts of norms in International Law: How WTO Relates to Other Rules of International Law.** Nova York: Cambridge University Press, 2003.

REDGWELL, Catherine; BOYLE, Alan; BIRNIE, Patricia. **International Law and the Environment.** Oxford University Press: Nova York, 2009.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Pesquisa jurisprudencial pela expressão exata “princípio da precaução”.** Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&pesquisa_inteiro_teor=false&sinonimo=true&plural=true&radicais=false&buscaExata=true&page=1&pageSize=100&query>

[String=%22princ%C3%ADpio%20da%20precau%C3%A7%C3%A3o%22&sort=_score&sortBy=desc](#)>. Acesso em 6/2/2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar 1.154 Maranhão**. Certidão de trânsito em julgado. Data da certidão: 16/2/2023. Data de publicação: 16/2/2023. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356000310&ext=.pdf>>. Acesso em 24/2/2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar 1.154 Maranhão**, ministro-presidente: Carmen Lúcia. Decisão. Data de julgamento: 29/5/2018, Data de publicação: 5/6/2018. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=314501178&ext=.pdf>>. Acesso em 18/10/2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar nº 1.154/MA**, ministro presidente: Dias Toffoli. Acórdão em Agravo Regimental. Data de julgamento: 5/8/2020. Data de publicação: 15/9/2020. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344400632&ext=.pdf>>. Acesso em 24/2/2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar 1.154 Maranhão**, ministro-presidente: Dias Toffoli. Decisão. Data de julgamento: 27/12/2018, Data de publicação: 1/2/2019. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15339322408&ext=.pdf>>. Acesso em 24/2/2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar 1.154/MA**, ministro-presidente: Rosa Weber. Acórdão. Data de julgamento: 5/12/2022. Data de publicação: 13/12/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355271170&ext=.pdf>. Acesso em 24/2/2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar 1.425/DF**. Certidão de trânsito em julgado. Data da certidão: 5/11/2021. Data de publicação: 5/11/2021. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15348585763&ext=.pdf>

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar nº 1.425/DF**, ministro-presidente: Luiz Fux. Acórdão em Agravo Regimental. Data de julgamento: 24/5/2021. Data de publicação: 2/6/2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346584526&ext=.pdf>>. Acesso em 24/2/2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar nº 1.425/DF**, ministro-presidente: Luiz Fux. Decisão. Data de julgamento: 17/3/2021. Data de publicação: 19/3/2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345948094&ext=.pdf>>. Acesso em 24/2/2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar nº 1.425/DF**, ministro-presidente: Luiz Fux. Decisão. Data de julgamento: 17/3/2021. Data de publicação: 19/3/2021. Disponível em:
<<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345948094&ext=.pdf>>. Acesso em 24/2/2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Suspensão de Liminar 1.425/DF**, ministro-presidente: Luiz Fux. Decisão liminar. Data de julgamento: 2/3/2021. Data de publicação: 3/3/2021. Disponível em:
<<https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345806083&ext=.pdf>>. Acesso em 24/2/2023.

UZIEL, Eduardo; MORAES, Henrique Choer; RICHE, Flávio Elias. **Entre o direito e a política: elementos para a interpretação do art. 4º da Constituição**. Revista de Direito Constitucional e Internacional, v. 99, p. 1-15, 2017.