

A ALTERAÇÃO DE REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS BRASILEIROS DE IMPORTAÇÃO APROVADOS NO ÂMBITO DO MERCOSUL: UM DILEMA ENTRE SEGURANÇA JURÍDICA E RESPONSABILIDADE NO COMÉRCIO INTERNACIONAL AGROPECUÁRIO

*Felipe de Melo Alves*¹

SUMÁRIO: Introdução; 1. Direito da Integração e o Mercosul; 1.1. Marcos jurídicos constitutivos e classificação das normas mercosulinas; 1.2. Sistema de incorporação da normativa Mercosul ao ordenamento jurídico dos Estados Partes e hierarquia das normas no direito interno brasileiro; 2. Medidas fitossanitárias para controle de pragas no comércio internacional de produtos de origem vegetal; 2.1. As principais normas sobre proteção de plantas e requisitos fitossanitários; 2.2. Atualização do *status* fitossanitário da planta daninha *Senecio vulgaris* no Brasil e necessidade de alteração de medidas fitossanitárias contra o ingresso da praga no país; Considerações finais.

RESUMO

O presente artigo visa investigar a possibilidade jurídica de alteração unilateral de medidas fitossanitárias harmonizadas pelo MERCOSUL para a importação de produtos de origem vegetal. Parte-se de premissas consagradas de Direito Internacional clássico sobre incorporação e recepção de normas de direito externo no ordenamento jurídico pátrio para, em seguida, analisar o contexto e a legalidade da edição da Instrução Normativa nº 5, de 15 de março de 2021, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que suspendeu exigências fitossanitárias acordadas em normativas internacionais contra a erva daninha *Senecio vulgaris* após sua desregulamentação como praga quarentenária ausente no Brasil. O estudo foi desenvolvido pelo método indutivo, por meio da revisão bibliográfica, e concluiu pela possibilidade da mudança unilateral de requisitos fitossanitários, embora com prejuízo para a segurança jurídica no direito do MERCOSUL.

PALAVRAS-CHAVE: Mercosul. Segurança jurídica. Comércio internacional. Medidas fitossanitárias.

CHANGE OF BRAZILIAN PHYTOSANITARY IMPORT REQUIREMENTS APPROVED WITHIN MERCOSUR: A DILEMMA BETWEEN LEGAL CERTAINTY AND RESPONSIBILITY IN INTERNATIONAL AGRICULTURAL TRADE

ABSTRACT

This paper aims to investigate the legal possibility of unilateral change of phytosanitary measures harmonized by MERCOSUR for importation of vegetal products. The research starts discussing established International Law premises about incorporation and reception of international agreements into the domestic legal system. Later, it analyses the context and legality of the Normative Instruction nº 5, of 15th March 2021, issued by the Brazilian Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply, which suspended phytosanitary requirements agreed on international acts against the weed *Senecio vulgaris* after its deregulation as an absent quarantine pest in Brazil. The study was developed in the inductive method, through

¹ Advogado inscrito na OAB-DF. Servidor público federal lotado na Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Bacharel em Direito, especialista em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), especializando em Filosofia e Teoria do Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas). Contato: felipe.alves@agricultura.gov.br.

bibliographic revision, and concluded that it is possible to unilaterally change phytosanitary requirements, although it might cause legal certainty damage to the MERCOSUR's law.

KEYWORDS: Mercosur. Legal certainty. International trade. Phytosanitary measures.

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo investigar a possibilidade jurídica de alteração de atos normativos ministeriais que incorporam ao ordenamento jurídico pátrio medidas fitossanitárias para o comércio internacional de produtos de origem vegetal aprovadas no âmbito do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em virtude de reclassificação de risco para introdução de pragas no Brasil.

Desde o início do processo de integração entre os países do Cone Sul, as transações comerciais envolvendo produtos agropecuários dentro (e fora) do espaço geográfico do bloco se intensificou bastante². Com efeito, as condições climáticas favoráveis, o uso de novas tecnologias e a disponibilidade de terra cultivável no Brasil, Paraguai e Bolívia, e em menor escala na Argentina e Uruguai, mostram que a vocação agroindustrial do MERCOSUL é notória (BATALHA; SOUZA FILHO, 2009, pp. 11-12).

Sem embargo, com a livre circulação de produtos agropecuários entre o Brasil e seus países vizinhos, surge a necessidade de pensar conjuntamente a adoção de medidas sanitárias e fitossanitárias seguras, baseadas em uma análise precisa do risco de disseminação de pragas e doenças na região (MARINHO, 2001, p. 5). Nesse sentido, levando-se em conta as orientações da Organização Mundial de Comércio, os Estados Partes se preocupam em editar resoluções sobre requisitos padronizados para importação e exportação de produtos de origem animal e vegetal entre si.

Ocorre que, para garantir a efetividade dessas exigências, é necessária a constante revisão das medidas fixadas, ampliando ou reduzindo a sua intensidade conforme o risco sanitário ou fitossanitário identificado no território de cada país. Nesse contexto, a elaboração do presente artigo parte da seguinte hipótese de investigação: é possível a modificação unilateral dos requisitos harmonizados pelo MERCOSUL, tendo em vista a urgência imposta para a adoção de medidas de defesa agropecuária frente ao grande fluxo no trânsito internacional de produtos de origem animal e vegetal.

Para o desenvolvimento da pesquisa, propõe-se realizar estudo de caso que envolve a

² Nesse contexto, é interessante observar que a Argentina se tornou um dos principais parceiros comerciais do Brasil. Dentre os bens mais comercializados entre os países do bloco, pode-se citar o trigo, o milho e a soja, e seus respectivos produtos e subprodutos. As estatísticas de comércio exterior do MERCOSUL podem ser consultadas no site: <<https://estadisticas.mercosur.int/>>.

edição da Instrução Normativa nº 5, de 15 de março de 2021, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), por meio da qual se suspendeu parcialmente os efeitos de duas instruções normativas que incorporavam *standards* do MERCOSUL, em virtude do reconhecimento oficial da presença da erva daninha *Senecio vulgaris* no Brasil em 2019, uma praga de potencial impacto econômico.

O artigo encontra-se dividido em duas partes. A primeira seção é dedicada ao estudo das principais teorias de Direito Internacional Público sobre a incorporação e solução de conflitos entre normas de direito interno e externo, iniciando com uma breve apresentação sobre a estrutura orgânica do MERCOSUL e a natureza jurídica das normas emanadas de seus órgãos. Na segunda seção, analisa-se as principais normas sobre defesa agropecuária aplicáveis ao comércio internacional de produtos de origem vegetal, encerrando-se com o exame do caso prático objeto deste estudo.

A pesquisa se desenvolve com base no raciocínio dedutivo, partindo-se das teorias gerais de Direito Internacional clássico e precedentes judiciais para melhor abordar o caso prático objeto do estudo. O método de investigação utilizado foi a revisão bibliográfica, através da análise de doutrina, jurisprudência, diplomas legais e documentos oficiais.

1. DIREITO DA INTEGRAÇÃO E O MERCOSUL

Em 26 de março de 2021, completaram-se 30 anos da conclusão do tratado que deu origem ao MERCOSUL. Nessas três décadas, o bloco econômico passou por momentos de oscilação e estagnação, e ainda hoje está longe de atingir o estágio de integração inicialmente almejado, sendo ainda uma união aduaneira imperfeita, com diversos produtos excluídos da tarifa externa comum praticada³, além da existência de algumas barreiras internas (REINO UNIDO, *The Economist*, 2021).

É certo que o MERCOSUL é um bloco de peso na América Latina, sendo a quinta maior economia do mundo e o principal receptor de recursos estrangeiros diretos na região. Alguns avanços recentes podem ser citados, como a aprovação do protocolo sobre cooperação e facilitação de investimentos em 2017, a conclusão de uma série de acordos de isenção de tarifas com todos os países da América do Sul (exceto as Guianas), a celebração do acordo de

³ A Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. nº 58/2010, alterada pela Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. nº 26/2015, autoriza os Estados Partes a manterem Listas Nacionais de Exceções à Tarifa Externa Comum. No Brasil, as listas são aprovadas e atualizadas pela Câmara de Comércio Exterior (CAMEX).

comércio e cooperação com a União Europeia em 2019 (após 20 anos de negociações)⁴, além de ajustes com vários países asiáticos (MERCOSUL, 2021a).

Ainda assim, para além dos problemas macroeconômicos e de infraestrutura, as divergências políticas existentes entre os atuais representantes dos países fundadores podem acabar causando sérios entraves, ou mesmo retrocessos ao desenvolvimento do bloco. Enquanto o Brasil defende a redução da tarifa externa comum, o Uruguai e o Paraguai advogam por maior flexibilidade para negociar seus próprios acordos comerciais com países extrabloco (REINO UNIDO, The Economist, 2021). A Argentina, que no momento prioriza a agenda ambiental e democrática, rechaça todas essas ideias, criando tensão entre os parceiros. Esses conflitos e animosidades ficaram evidentes durante a reunião de cúpula do MERCOSUL em celebração ao seu trintenário (BRASIL, El País, 2021).

Mas a principal questão que deve ser mencionada é a dificuldade do bloco em fazer cumprir suas próprias regras. Segundo levantamento realizado pelos ex-Consultores Jurídicos da Secretaria Administrativa do MERCOSUL, Deisy Ventura e Alejandro Perotti (2004, pp. 61-65), apenas em torno de 30% das normas editadas pelo organismo entre 2000 e 2004 chegaram a entrar em vigor, devido à não incorporação de acordos pelos Estados Partes⁵. Esse dado revela um grave imbróglio de segurança jurídica, com muito a prejudicar a confiança de investidores e, portanto, a própria economia do grupo (TRINDADE, 2006, pp. 28-31).

Para entender melhor esse quadro de instabilidade jurídica, é preciso entender que tipo de norma o MERCOSUL produz, quais os órgãos competentes para elaborá-las e como elas entram em vigor no âmbito do bloco e dos respectivos países membros. Passa-se, então, à análise desses pontos.

1.1. MARCOS JURÍDICOS CONSTITUTIVOS E CLASSIFICAÇÃO DAS NORMAS MERCOSULINAS

Resultado de uma primeira aproximação entre Brasil e Argentina no cenário de

⁴ O acordo de livre comércio entre o MERCOSUL e a União Europeia ainda precisa ser ratificado e internalizado por cada um dos Estados integrantes de ambos os blocos econômicos (31 países) para entrar em vigor, o que ainda pode levar bastante tempo para acontecer.

⁵ O monitoramento e elaboração de relatório semestral acerca da incorporação e entrada em vigor das normas derivadas do bloco é responsabilidade da Secretaria Administrativa do MERCOSUL (art. 40 do Protocolo de Ouro Preto c/c Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. nº 15/2015). Segundo o último relatório publicado em outubro de 2020, houve um aumento, naquele ano, na produção normativa de Resoluções sobre requisitos fitossanitários e outras medidas assumidas em matéria agrícola, quando comparado com o segundo semestre de 2019, e juntas somaram em torno de 10% do total de normativas editadas pelo bloco naquele período (MERCOSUL, 2020, pp. 31-33). Os dados exatos sobre a estatística de incorporação dessas normativas pelos Estados Partes são mantidos como acesso restrito, atualmente. Os informes semestrais da SAM/MERCOSUL podem ser acessados pelo site: <<https://www.mercosur.int/media/publicaciones/informes-de-la-secretaria-del-mercotur/>>.

globalização neoliberal que marcava o final do século XX, e motivados pela política de abertura econômica e desenvolvimento regional, a qual depois também se afiliaram o Uruguai e o Paraguai⁶, (SILVA et al., 2013, pp. 54-56), esses quatro países se uniram para iniciar um processo de integração que culminou na formalização do Tratado de Assunção, dando origem a um dos blocos econômicos de maior relevância na América Latina.

A esse grupo, posteriormente, incorporaram-se a Venezuela (atualmente suspensa) e a Bolívia (em processo de adesão). Os demais países sul-americanos usufruem do *status* de Estados Associados, gozando de preferências comerciais com os Estados Partes do bloco e podendo participar ativamente de reuniões e outras atividades. (MERCOSUL, 2021b).

O MERCOSUL adquiriu personalidade jurídica de Direito Internacional a partir da celebração do Protocolo de Ouro Preto, o que lhe dá capacidade para celebrar acordos com outros países e organismos internacionais. Além disso, pelo referido Protocolo, também ficou estabelecida a estrutura institucional do bloco, tendo-se criado órgãos com poder decisório. Outros marcos jurídicos importantes são o Protocolo de Ushuaia, que estabelece o compromisso democrático no grupo, e o Protocolo de Olivos, sobre a solução de controvérsias.

Os órgãos com capacidade decisória são: o Conselho do Mercado Comum (CMC)⁷, o Grupo Mercado Comum (GMC)⁸, e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM)⁹. Por oportuno, vale registrar que o Artigo 14, V, do Protocolo de Ouro Preto autoriza o GMC a criar subgrupos de trabalho e reuniões especializadas, para auxiliar o cumprimento de seus objetivos. Dentre eles, destaca-se o Subgrupo de Trabalho nº 8 “Agricultura” (SGT-8), responsável por

⁶ O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, de 1988, previu, em seu Artigo 5, a formação de um mercado comum entre os dois países após a conclusão de uma primeira etapa de integração, que deveria ocorrer no prazo de dez anos. Esse prazo foi encurtado na oportunidade da celebração da Ata de Buenos Aires, firmada em 6 de julho de 1990. A adesão posterior do Uruguai e Paraguai aos acordos firmados entre Brasil e Argentina ficou condicionada à anuência com o cumprimento de prazos já estabelecidos à época para a integração. O agrupamento sub-regional entre os países do Cone Sul se vincula, juridicamente, à Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), por meio de Acordo de Alcance Parcial de Complementação Econômica, nos termos em que autoriza o Tratado de Montevidéu de 1980 (ILB, 2021, pp. 39, 40 e 44).

⁷ Protocolo de Ouro Preto, Artigos 3 e 4: “O Conselho do Mercado Comum é o órgão superior do Mercosul ao qual incumbe a condução política do processo de integração e a tomada de decisões para assegurar o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelo Tratado de Assunção e para lograr a constituição final do mercado comum”... “integrado pelos Ministros das Relações Exteriores e pelos Ministro da Economia, ou seus equivalentes, dos Estados Partes”.

⁸ Protocolo de Ouro Preto, Artigos 10 e 11: “O Grupo Mercado Comum é o órgão executivo do Mercosul”... “integrado por quatro membros titulares e quatro membros alternos por país, designados pelos respectivos Governos, dentre os quais constar necessariamente representantes do Ministérios das Relações Exteriores, dos Ministérios da Economia (ou equivalentes) e dos Bancos Centrais”.

⁹ Protocolo de Ouro Preto, Artigo 16: “A Comissão de Comércio do Mercosul, órgão encarregado de assistir o Grupo Mercado Comum, compete velar pela aplicação dos instrumentos de política comercial comum acordados pelos Estados Partes para o funcionamento da união aduaneira, bem como acompanhar e revisar os temas e matérias relacionados com as políticas comerciais comuns, com o comércio infra-Mercosul e com terceiros países”.

elaborar e propor projetos de normas técnicas nessa área, e é composto por representantes dos Ministérios da Agricultura (ou órgão equivalente) de cada país membro.

Nos termos dos Artigos 41 e 42 do Protocolo de Ouro Preto, os referidos órgãos se manifestam, respectivamente, sob a forma de decisões, resoluções e diretrizes, as quais são dotadas de força normativa e compõem o arcabouço jurídico do MERCOSUL. Por isso, são normas de caráter obrigatório, devendo, quando necessário¹⁰, ser incorporadas aos ordenamentos jurídicos nacionais de cada membro (ACCIOLY et al., 2021, pp. 69-70). As normas somente entram em vigor após a internalização por todos os Estados, conforme procedimento previsto no Artigo 40 do mesmo diploma legal¹¹.

O modelo de integração intergovernamental adotado pelos Estados Partes, caracterizado pela coordenação e cooperação para o alcance de objetivos comuns, necessidade de consenso mútuo na tomada de decisões e posterior incorporação dessas decisões para a produção de efeitos – por conseguinte, sem transferência de poderes soberanos ao organismo – ressalta a natureza de Direito Internacional clássico das normas emanadas pelos órgãos competentes do bloco (DRUMMOND, 2011, p. 280).

Em contraste, organismos de caráter supranacional são capazes de gerar normas de Direito Comunitário, tal como se observa no âmbito da União Europeia. Nesse caso, a comunidade de países firma um elo político composto por um ou mais órgãos de caráter supraestatal, que detém uma parcela de soberania e, por isso, podem deliberar e adotar decisões de forma independente, as quais se aplicarão direta, automática e imediatamente no espaço jurisdicional de cada parte. Por esse conjunto de fatores, não se discute, propriamente, conflitos entre direito interno e direito comunitário, já que eles se resolvem segundo os princípios e características deste ramo jurídico (ROCHA, 1998, pp. 48-49).

Não obstante, no contexto dos países latino-americanos, constata-se um certo apego à concepção de soberania nacional absoluta, princípio basilar de sua cultura política, estampado em suas cartas constitucionais¹², que remonta mesmo às suas raízes históricas como ex-colônias

¹⁰ Conforme Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. nº 23/00, artigo 5, não precisam ser incorporadas pelos Estados Partes normas que regulam aspectos da organização ou funcionamento interno do MERCOSUL, bem como quando há norma nacional que contemple em termos idênticos a norma MERCOSUL aprovada.

¹¹ É verdade, contudo, que o mecanismo estabelecido no artigo 40 do Protocolo de Ouro Preto constitui uma “ficção jurídica”, já que os sistemas nacionais de incorporação dos países membros não comportam a possibilidade de aguardar a vigência simultânea de acordos internacionais. Na prática, a execução de uma norma mercosulina dependerá apenas de sua devida incorporação ao direito interno, independentemente de comunicação da Secretaria do MERCOSUL. Por isso, com frequência acontece de uma normativa entrar em vigor em um Estado Parte, mas não em outro, o que gera falta de harmonização, e, portanto, nova situação de insegurança jurídica no direito do bloco (ALMEIDA, 2009, pp. 160-161).

¹² Em análise comparativa entre as Constituições dos Estados Partes do MERCOSUL, as Cartas da Venezuela (art. 153 a 155), Argentina (art. 75, inc. 22 e 24) e Paraguai (art. 137, 141 e 145) apresentam disposições mais abertas

européias (ILB, 2021, pp. 25-26). Portanto, há certa resistência desses Estados em criar ou participar de organismos de natureza supranacional, preferindo pautar suas relações internacionais pela independência nacional e pela igualdade entre as partes.

Bem por isso, afirma-se que, dentro do MERCOSUL, não se produz direito comunitário, de forma que, no processo de tomada de decisões, “eventuais conflitos entre normas de direito interno e de direito integracionista solucionam-se segundo as regras do direito internacional” (ROCHA, 1998, p. 50). Assim, nesse fluxo de ideias, passa-se à análise do sistema de incorporação e recepção das normas de direito externo ao ordenamento jurídico brasileiro, segundo a doutrina majoritária e a jurisprudência consolidada sobre o tema.

1.2. SISTEMA DE INCORPORAÇÃO DA NORMATIVA MERCOSUL AO ORDENAMENTO JURÍDICO DOS ESTADOS PARTES E HIERARQUIA DAS NORMAS NO DIREITO INTERNO BRASILEIRO

Sobre a relação entre o Direito Internacional e Direito Interno, é importante mencionar, primeiramente, que existem algumas teorias muito debatidas a nível acadêmico, sendo as principais a teoria monista e a teoria dualista. Apenas para entender sinteticamente o que defendem essas correntes, o jurista Francisco Rezek (2019, pp. 28-29) explica que o dualismo (pensado por Triepel e Anzilotti) prega o direito internacional e o direito interno como sistemas rigorosamente independentes e distintos. Consequentemente, as regras internacionais não operam no plano doméstico de um Estado, a não ser quando este voluntariamente as aceita e internaliza ao seu ordenamento jurídico pátrio.

O monismo, por outro lado, determina a unicidade da ordem jurídica, e se subdivide em monismo internacionalista (defendido por Hans Kelsen), sob o primado de que o direito internacional se alinha naturalmente a regras e princípios universais, e monismo nacionalista, na qual haveria preponderância do direito interno sobre o direito externo quando esses entram em conflito, afirmando, assim, a soberania do Estado e a força normativa da Constituição. Rezek (2019, pp. 28-29) comenta que, embora pouquíssimos autores se comprometam com o monismo nacionalista, é verdade que essa é a ideia que costuma predominar nos tribunais de inúmeros países do ocidente, inclusive no Brasil.

ao espírito comunitário, outorgando às normas internacionais uma hierarquia superior às leis nacionais e estabelecem, genericamente, a admissão de uma ordem jurídica supranacional. Já as Leis Fundamentais do Brasil (art. 4º) e do Uruguai (art. 6) não contém normas de alcance semelhante, existindo apenas previsões relacionadas à integração latino-americana. Ressalva-se, no caso brasileiro, o art. 5º, § 3º, da CRFB, que estabelece a superioridade de tratados e convenções sobre direitos humanos em relação às leis ordinárias, quando aprovados em rito equivalente à edição de emendas constitucionais (ROCHA, 2011, pp. 11-32).

Gilmar Mendes (2009, pp. 738-739) propõe um outro enfoque a par do debate monista-dualista, examinando a questão sob a perspectiva da relação hierárquico-normativa entre tratados internacionais e a Constituição. Segundo ele, a

(...) discussão doutrinária e jurisprudencial – também observada no direito comparado – sobre o *status* normativo dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos (...) pode ser sintetizada em quatro correntes principais, a saber:

- a) a vertente que reconhece a natureza *supraconstitucional* dos tratados e convenções em matéria de direitos humanos;
- b) o posicionamento que atribui caráter *constitucional* a esses diplomas internacionais;
- c) a tendência que reconhece o *status* de *lei ordinária* a esse tipo de documento internacional;
- d) por fim, a interpretação que atribui caráter supralegal aos tratados e convenções sobre direitos humanos.

Em linhas gerais, Gilmar Mendes (2009, pp. 739 e 743) traça algumas considerações a respeito das mencionadas correntes, anotando que muitos Estados estão “fundados em sistemas regidos pelo princípio da supremacia formal e material da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico” e que a “tese da legalidade ordinária dos tratados (...) vinha sendo preconizada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal desde o remoto julgamento do RE 80.004/SE (...) e encontra respaldo em um largo repertório de casos julgados”.

Sobre a jurisprudência consolidada do STF referente ao tema¹³, que segue no sentido da paridade hierárquica entre tratados e leis nacionais – podendo ser revogadas mutuamente, por força do princípio *lex posterior derogat legi priori*¹⁴ –, importante esclarecer que, no geral, os Ministros concordam que a denúncia é o meio próprio para desobrigar o Brasil na seara externa, mas que, no campo do direito interno, é sim possível a introdução de nova lei tendente a obstar a produção de efeitos da norma internalizada¹⁵.

Nesse caso, dentre as manifestações consignadas no bojo do Recurso Extraordinário nº 80.004-SE, vale reproduzir o emblemático voto do ministro Leitão de Abreu:

(...) a Constituição não atribui ao judiciário competência, seja para negar aplicação a leis que contradigam tratado internacional, seja para anular, no mesmo caso, tais leis, a consequência, que me parece inevitável, é que os tribunais estão obrigados, na falta de título jurídico para proceder de outro modo, a aplicar as leis incriminadas de incompatibilidade com tratado.

Não se diga que isso equivale a admitir que a lei posterior ao tratado e com ele

¹³ A tese da legalidade ordinária dos tratados internacionais foi reafirmada pelo STF também no HC nº 72.131-RJ; HC nº 77.053-SP; HC nº 79.870-SP; HC nº 81.319-GO; RHC nº 80.035-SC; ADI nº 1.480-DF; RE nº 109.173-SP; RE nº 206.482-SP; RE nº 282.644-RJ; RE nº 466.343-SP; dentre outros precedentes.

¹⁴ Princípio presente no artigo 2º, § 1º, do Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (LINDB).

¹⁵ Em qualquer hipótese, é importante que o Estado providencie formalmente a denúncia ao tratado pactuado perante as nações estrangeiras e organizações internacionais envolvidas pois, como regra, conforme disposto no Artigo 27 da Convenção de Viena (Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009): “Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado”.

incompatível reveste eficácia revogatória deste, aplicando-se, assim, para dirimir o conflito, o princípio ‘lex posterior revogat priori’.

A orientação, que defendo, não chega a esse resultado, pois, fiel à regra de que o tratado possui forma de revogação própria, nega que este seja, em sentido próprio, revogado pela lei.

(...)

Logo, a lei posterior, em tal caso, não revoga, em sentido técnico, o tratado, senão que lhe afasta a aplicação. A diferença está em que, se a lei revogasse o tratado, este não voltaria a aplicar-se, na parte revogada, pela revogação pura e simples da lei dita revogatória.

Mas como, a meu juízo, a lei não o revoga, mas simplesmente afasta, enquanto em vigor, as normas do tratado com ela incompatíveis, voltará ele a aplicar-se, se revogada a lei que impediu a aplicação das prescrições nele consubstanciadas.

Apenas para aprofundar um pouco mais o ponto, Rezek (2019, pp. 151-152) ensina que os tratados só devem continuar produzindo efeitos enquanto houver interesse mútuo tanto da Presidência da República quanto do Congresso Nacional¹⁶. “O ânimo negativo de um dos dois poderes políticos em relação ao tratado há de determinar sua denúncia, visto que significa o desaparecimento de uma das bases em que se apoiava o consentimento do Estado”. Nesse mesmo sentido, é o voto do ministro Cunha Peixoto no RE nº 80.004-SE:

Ademais, não existe, na Constituição, nenhum dispositivo que impeça ao membro do Congresso apresentar projeto que revogue, tácita ou expressamente, uma lei que tenha sua origem em um tratado. Pode o Presidente da República vetar o projeto, se aprovado pelo Congresso, mas também seu veto pode ser recusado. A lei, provinda do Congresso, só pode ter sua vigência interrompida se ferir dispositivo da Constituição e, nesta, não há nenhum artigo que declare irrevogável uma lei positiva brasileira pelo fato de ter sua origem em um Tratado.

Contudo, especialmente após a promulgação da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, e observando a questão particular dos tratados sobre direitos humanos, Gilmar Mendes (2009, p. 745) observa que, “no contexto atual, em que se pode observar a abertura cada vez maior do Estado constitucional a ordens jurídicas supranacionais de proteção de direitos humanos, essa jurisprudência acabou se tornando completamente defasada”. Com efeito, pondera-se pela necessidade de tratamento jurídico diferenciado aos tratados de proteção aos direitos humanos, já que se distinguem dos tratados internacionais comuns por transcenderem os meros compromissos firmados para auferimento de benefícios mútuos entre os Estados contratantes¹⁷ (PIOVESAN, 2018, pp. 142-144).

¹⁶ Outra hipótese para a suspensão da executividade de tratado no direito interno seria por meio de controle de constitucionalidade pelo STF, nos termos do art. 102, III, “b”, da Constituição Federal (vide RHC nº 79.785-RJ).

¹⁷ No mesmo sentido, defende Antônio Cançado Trindade (2000, p. 44): “Com efeito, não é razoável dar aos tratados de proteção de direitos do ser humano (a começar pelo direito fundamental à vida) o mesmo tratamento dispensado, por exemplo, a um acordo comercial de exportação de laranjas ou sapatos, ou a um acordo de isenção de vistos para turistas estrangeiros. À hierarquia de valores, deve corresponder uma hierarquia de normas, nos planos tanto nacional quanto internacional, a ser interpretadas e aplicadas mediante critérios apropriados. Os tratados de direitos humanos têm um caráter especial, e devem ser tidos como tais”.

Nessa linha, surgiu a tese sobre o caráter constitucional ou supralegal de tratados e convenções de direitos humanos, encampada no julgamento dos Recursos Extraordinários nº 466.343-SP e nº 349.703-RS. A partir disso, somando o conjunto de decisões judiciais a esse respeito, e considerando o modelo idealizado por Hans Kelsen sobre a hierarquia das normas, conhecido como “Pirâmide de Kelsen” (COELHO, 2001, pp. 4-6), temos os seguintes níveis na hierarquia dos atos normativos no Direito brasileiro:

- 1º) Constituição Federal, Emendas Constitucionais e Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos aprovados no rito do art. 5º, § 3º, da Constituição Federal;
- 2º) Tratados, Acordos e Convenções Internacionais sobre Direitos Humanos aprovados em rito ordinário no Congresso Nacional;
- 3º) Leis Ordinárias, Leis Complementares, Leis Delegadas, Medidas Provisórias, Tratados, Acordos, Convenções, Protocolos Internacionais que não tratam de Direitos Humanos;
- 4º) Decretos Regulamentares, Decretos Autônomos;
- 5º) Instruções Normativas, Portarias, Resoluções.

Nota-se que, como regra, os tratados, acordos e convenções internacionais, independentemente do tema e do rito de aprovação, quando de sua promulgação e incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro, são internalizados por meio de decreto presidencial, nos termos do artigo 84, VIII, da Constituição da República. Nesse caso, ainda que se trate formalmente de um decreto¹⁸, a norma poderá ter o *status* correspondente a uma emenda constitucional, lei ordinária ou norma supralegal.

Tratando-se de um acordo internacional sobre assunto puramente administrativo, que não acarrete encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, e que seja de competência regulamentar privativa do Poder Executivo, não será necessária a aprovação parlamentar prévia de que trata o artigo 49, I, da Constituição Federal¹⁹, de modo que tal norma poderá ser internalizada diretamente por ato do Presidente da República, ou até mesmo de Ministros de Estado, nos termos do artigo 87, parágrafo único, II e IV, da Carta Magna (ACCIOLY et al., 2021, pp. 59-62). Nesse caso, o rito de incorporação também influenciará seu *status* na hierarquia das normas.

¹⁸ Sobre isso, Francisco Rezek (2019, p. 105) explica: “No Brasil se promulgam por decreto do presidente da República todos os tratados que tenham feito objeto de aprovação congressional antes da ratificação ou adesão (...) No primeiro caso, o decreto de promulgação não constitui reclamo constitucional: ele é produto de uma praxe tão antiga quanto a Independência e os primeiros exercícios convencionais do Império. Cuida-se de um *decreto*, unicamente porque os atos do chefe de Estado costumam ter esse nome. Por nada mais”.

¹⁹ Como regra, os tratados internacionais ingressam na ordem jurídica interna brasileira pelo seguinte rito processual: “(1) negociação pelo Estado brasileiro no plano internacional; (2) assinatura do instrumento pelo Estado brasileiro; (3) mensagem do Poder Executivo ao Congresso Nacional para discussão e aprovação do instrumento; (4) aprovação parlamentar mediante decreto legislativo; (5) ratificação do instrumento; (6) promulgação do texto legal do tratado mediante decreto presidencial.” (MELO, 2019) [vide art. 84, VIII c/c art. 49, I, da Constituição Federal]

É o que acontece quando da incorporação das normativas emanadas pelos órgãos do MERCOSUL, que geralmente ocorre por meio de decreto autônomo presidencial, ou, ainda mais frequente, por meio de portarias, resoluções ou instruções normativas ministeriais ou autárquicas²⁰. A doutrina chama de “acordo executivo” (ou acordo administrativo / em forma simplificada) as normas internacionais que, para a sua internalização, dispensam aprovação prévia do Congresso Nacional (TRINDADE, 2006, pp. 76-77).

Com efeito, embora não exista previsão constitucional para essa prática, a conclusão de acordos executivos convalidou-se em norma costumeira, contando com a anuência tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo. Sua validade foi primeiramente defendida no Brasil por Levi Carneiro e Hildebrando Accioly, posteriormente seguido por outros juristas (com algumas divergências), como Haroldo Valladão, Sette Câmara, Cachapuz de Medeiros, dentre outros notáveis ex-Consultores Jurídicos do Itamaraty (TRINDADE, 2006, pp. 81-91).

Embora considere tortuosa a ideia de que o governo possa pactuar sozinho sobre “assuntos de sua competência privativa”, o professor Rezek (2019, pp. 88-90) admite três hipóteses para a celebração de acordos executivos compatíveis com o preceito constitucional:

(...) os acordos “que consignam simplesmente a interpretação de cláusulas de um tratado já vigente”, os “que decorrem, lógica e necessariamente, de algum tratado vigente e são como que o seu complemento”, e os de *modus vivendi*, “quando têm em vista apenas deixar as coisas no estado em que se encontram, ou estabelecer simples bases para negociações futuras”. Os primeiros, bem como estes últimos, inscrevem-se no domínio da diplomacia ordinária, que se pode apoiar m norma constitucional não menos específica que aquela referente à celebração de tratados. Os intermediários se devem entender, sem qualquer acrobacia hermenêutica, cobertos por prévio assentimento do Congresso Nacional. (grifei)

No caso, as normativas MERCOSUL enquadram-se na segunda hipótese enumerada por Rezek, visto que decorrem do quanto previsto no Protocolo de Ouro Preto (Artigo 42). A prática dessa modalidade de incorporação é admitida e pode ser observada de modo semelhante em todos os países do bloco, e está amparada nas Decisões MERCOSUL/CMC/DEC. nº 23/2000, nº 20/2002 e nº 22/2004 (sobre o “sistema de incorporação da normativa MERCOSUL ao ordenamento jurídico dos Estados Partes” e “vigência e aplicação das normas emanadas dos órgãos com capacidade decisória do MERCOSUL”).

Apesar de reconhecer a viabilidade jurídica de internalização de normas internacionais por atos inferiores a decreto, Otávio Trindade (2006, p. 132) avalia que esse tipo de norma

²⁰ Nos termos do artigo 2º do Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, os atos normativos inferiores a decreto são editados sob a forma de: I - portarias: atos normativos editados por uma ou mais autoridades singulares; II - resoluções: atos normativos editados por colegiados; ou III - instruções normativas: atos normativos que, sem inovar, orientem a execução das normas vigentes pelos agentes públicos.

infralegal está mais susceptível a alterações repentinas e frequentes. Esse risco, somado a outros fatores, como o atraso ou a não implementação das normas mercosulinas pelos Estados, causa grande abalo à segurança jurídica e enfraquecimento nos laços de integração entre os países do bloco²¹, e pode resultar, inclusive, em prejuízo econômico, por afastar investidores.

Assim, com essas informações em mente, pode-se avançar ao estudo do caso prático que envolve a Instrução Normativa MAPA nº 5, de 15 de março de 2021, a qual suspendeu parcialmente os efeitos de duas normas que adotavam *standards* do MERCOSUL sobre requisitos fitossanitários para a circulação de produtos de origem vegetal entre os países membros, iniciando pela análise do que são e para que servem as medidas fitossanitárias, e dos regulamentos que regem a matéria de comércio internacional agrícola.

2. MEDIDAS FITOSSANITÁRIAS PARA CONTROLE DE PRAGAS NO COMÉRCIO INTERNACIONAL DE PRODUTOS DE ORIGEM VEGETAL

As exigências fitossanitárias para o trânsito internacional de produtos de origem vegetal formam um conjunto de normas e medidas estabelecidas com o fim de proteger a cadeia produtiva de um país, evitando-se a entrada, contaminação e disseminação de pragas e doenças no território nacional, contribuindo não só para a preservação da sanidade vegetal nas lavouras e florestas, mas também da própria saúde humana e animal (MAPA, 2021a).

As medidas fitossanitárias, e a sua intensidade, são fixadas pelo país de destino a partir de uma análise detalhada de risco de ingresso de pragas, e se baseiam em critérios estritamente técnicos e científicos. São exemplos dessas medidas, dentre outras, exigir: que produtos sejam provenientes de áreas livres de doenças e pragas; a inspeção de produtos na chegada ao país; um tipo de tratamento ou processamento específico; atestados de sanidade vegetal e permissão de trânsito; limites máximos de resíduos de agrotóxicos²² (OMC, 2021).

Dito isso, passa-se à análise das principais normas nacionais e internacionais sobre

²¹ Ainda que a não incorporação ou a revogação unilateral de certas normas do Mercosul possa causar desagrado em algum dos membros do bloco e, por isso, dar ensejo a controvérsias jurídicas, não é comum aos sócios demandarem suas contrapartes por descumprimento de resoluções adotadas, nos termos do Protocolo de Olivos, pois evita-se formar “jurisprudência” sobre o assunto (TRINDADE, 2006, p. 63).

²² Como regra, e seguindo orientação de organismos internacionais, os países importadores exigem a emissão de um certificado fitossanitário pelo órgão oficial do país exportador, atestando que as plantas, produtos vegetais ou outros artigos regulamentados cumprem seus requisitos fitossanitários de importação, o que garante um maior controle sobre a segurança e condições dos produtos (MAPA, 2020). Sobre Certificados Fitossanitários, pode-se consultar a NIMF nº 7 (sistema de certificação para exportações), a NIMF nº 12 (diretrizes para certificados fitossanitários) e a Portaria MAPA nº 177, de 16 de junho de 2021 (estabelece os procedimentos e os critérios para emissão do Certificado Fitossanitário - CF e do Certificado Fitossanitário de Reexportação – CFR na exportação, e os procedimentos relativos à certificação fitossanitária na importação de vegetais, partes de vegetais, produtos de origem vegetal e outros artigos regulamentados para o Brasil).

defesa agropecuária aplicáveis ao comércio internacional de produtos de origem vegetal.

2.1. AS PRINCIPAIS NORMAS SOBRE PROTEÇÃO DE PLANTAS E REQUISITOS FITOSSANITÁRIOS

Por sua própria natureza, a aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias pode ser encarada como um tipo de barreira não tarifária ao comércio internacional (LAMY; SOUZA JÚNIOR, 2013, p. 16). Bem por isso, foi celebrado, no âmbito da Organização Mundial de Comércio (OMC), o Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitosanitárias (Acordo SPS)²³, que prevê mecanismos para o exercício legítimo do direito soberano de qualquer governo para estabelecer níveis de proteção à saúde que entender apropriado, desde que esse direito não seja usado indevidamente para fins protecionistas ou discriminatórios e que o rigor das medidas não resulte em restrições desnecessárias contra outros países (OMC, 2021).

Nesses termos, e com base no quanto traçado pelo pesquisador Edson Iede (2005, pp. 8-9), o comércio internacional agropecuário seguro deve se pautar pelos seguintes princípios:

a) princípio da prevenção e da precaução: busca-se evitar ou mitigar o risco de dano ambiental, à saúde pública, animal e vegetal pelo ingresso de praga ou doença exótica ou de produto impróprio para consumo, tomando-se por base evidências científicas ou, se insuficientes, em informações pertinentes disponíveis;

b) princípio da não discriminação: as medidas não podem criar situação discriminatória arbitrária ou injustificável entre membros da OMC (relaciona-se à cláusula da nação mais favorecida);

c) princípio da harmonização: as exigências devem basear-se preferencialmente em normas e recomendações aceitas internacionalmente;

d) princípio da transparência: membros devem notificar estado sanitário e fitossanitário de seu território, as medidas existentes e as suas alterações;

e) princípio do tratamento nacional: as normas não devem ser mais restritivas do que aquelas aplicadas à produção doméstica; e

f) princípio da equivalência: os países devem reconhecer medidas de outros membros da OMC, ainda que diferentes, como equivalentes às suas, isto é, reconhecer que medidas diferentes podem alcançar níveis de proteção similares.

²³ O Acordo SPS é um dos vários que compõem a Ata Final de Marraqueche, dentre os quais se criou a Organização Mundial do Comércio (OMC). A Ata Final de Marraqueche foi internalizada ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994.

Sendo assim, o Acordo SPS estabelece regras tanto de natureza substantiva, como aquelas previstas no Artigo 5 e Anexo A, que estabelecem o dever de atenção às evidências científicas, fundamentadas em análise de risco; quanto de natureza processual, como as do Artigo 8 e Anexo C, em que se determina, por exemplo, a necessidade de razoável duração do processo de análise de risco, aprovação, controle e inspeção dos produtos (SILVA, 2013, p. 27). Todavia, é preciso reconhecer que, devido à sua complexidade técnica inerente, as restrições sanitárias e fitossanitárias ao comércio agrícola conformam uma espécie de barreira particularmente enganosa e difícil de se combater, podendo, sim, se tornar um mecanismo protecionista bastante eficaz (OMC, 2021).

Dentre suas várias disposições, ficou registrado no Artigo III do Acordo SPS a importância da harmonização das medidas sanitárias e fitossanitárias a serem aplicadas entre os países membros da OMC. O Acordo reconhece três instituições internacionais aptas a elaborar normas, guias e recomendações para esse fim. São elas: a Codex Alimentarius (Codex), para padrões de segurança alimentar; a Organização Mundial de Saúde Animal (OIE), para padrões de saúde animal; e a Convenção Internacional de Proteção dos Vegetais (IPPC ou CIPV), para padrões de sanidade vegetal (CIPV, 2021a).

Mais precisamente, a CIPV é um tratado multilateral incorporado ao direito interno brasileiro por força do Decreto nº 5.759, de 17 de abril de 2006. A referida Convenção prevê a criação da Comissão de Medidas Fitosanitárias (CMF) no âmbito da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), com a responsabilidade de criar Normas Internacionais para Medidas Fitosanitárias (NIMF). Essas normas consistem em padrões a serem adotados internacionalmente, visando proteger a agricultura sustentável e aumentar a segurança alimentar global, além de facilitar o desenvolvimento econômico e comercial²⁴, dentre outros objetivos. Até março de 2021, já foram editadas 44 NIMF (CIPV, 2021b).

A CIPV também estabelece, em seu Artigo VI, que os Estados podem exigir a aplicação de medidas fitossanitárias para as pragas quarentenárias e não quarentenárias regulamentadas²⁵,

²⁴ O intuito das NIMF é harmonizar os procedimentos e nortear a elaboração de instrumentos legais no âmbito dos países membros da CIPV. Consequentemente, com a adoção dessas NIMF pelos países, há uma uniformização na aplicação de procedimentos no comércio internacional de produtos vegetais (IEDE, 2012, p. 11).

²⁵ De acordo com a CIPV, Artigo II, item 1: "Praga" - qualquer espécie, raça ou biótipo vegetal ou animal ou agente patogênico daninho para as plantas ou produtos vegetais; "Praga Quarentenária" - praga de importância econômica potencial para uma área em perigo, quando ainda a praga não existe ou, se existe, não está dispersa e encontra-se sob controle oficial; "Praga Não Quarentenária Regulamentada" - praga não quarentenária cuja presença em plantas para plantio influi no seu uso proposto, com repercussões economicamente inaceitáveis e que, portanto, está regulamentada no território da parte contratante importadora; "Praga Regulamentada" - praga quarentenária ou praga não quarentenária regulamentada;

contanto que a intensidade das restrições seja limitada ao necessário para proteger a sanidade vegetal e esteja tecnicamente justificada, e desde que essas medidas não sejam mais restritivas que aquelas aplicadas contra as mesmas pragas se elas já estiverem presentes no território da parte importadora²⁶. É igualmente relevante destacar o quanto disposto em seu Artigo VII, Item 2, Alíneas “h”, “i” e “j”:

2 - Com a finalidade de minimizar a interferência no comércio internacional, as partes contratantes, no exercício de sua autoridade e tendo em vista o disposto no parágrafo 1 deste Artigo, comprometem-se a proceder de acordo com as disposições seguintes: (...)

h) as partes contratantes deverão assegurar, quando as condições se modificarem e se disponha de novos dados, que procederão a pronta modificação das medidas fitossanitárias ou sua supressão, caso elas não sejam mais necessárias;

i) as partes contratantes deverão estabelecer e atualizar, da melhor forma possível, listas de pragas regulamentadas, com seus nomes científicos e colocá-las periodicamente à disposição do Secretário, das organizações regionais de proteção fitossanitária a que pertençam e a outras partes contratantes, caso elas as solicitem; e

j) as partes contratantes deverão conduzir, da melhor forma possível, uma vigilância de pragas, desenvolver e manter informação adequada sobre a situação delas para facilitar sua categorização, assim como para que sejam elaboradas medidas fitossanitárias apropriadas. Esta informação será colocada à disposição das partes contratantes que a solicitarem.

No Brasil, a defesa sanitária vegetal é regulamentada pelo Decreto nº 24.114, de 12 de abril de 1934. A referida norma estabelece requisitos para a importação, exportação e trânsito interno de vegetais e seus produtos, além de prever algumas medidas para controle e erradicação de pragas e doenças das plantas. Dentre seus dispositivos, vale destacar o artigo 28, que fixa a obrigação para o Ministério da Agricultura²⁷ de promover o reconhecimento periódico e completo do estado sanitário vegetal de todo o país²⁸.

²⁶ A CIPV orienta os Estados signatários a criar Organizações Regionais de Proteção Fitossanitária (ORPF), para estimular a cooperação e a coordenação inter-regional na elaboração e utilização de normas internacionais relevantes para medidas fitossanitárias. Requer também o estabelecimento de uma Organização Nacional de Proteção Fitossanitária (ONPF) em cada país, com atribuições para exercer vigilância constante de vegetais e informar da presença, do foco e da disseminação de pragas, bem como controlá-las, além emitir certificados fitossanitários, promover a proteção de áreas em perigo, dentre diversas outras responsabilidades. No Brasil, a função de ONPF é exercida pelo Departamento de Sanidade Vegetal e Insumos Agrícolas, da Secretaria de Defesa Agropecuária, subordinada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (DSVIA/SDA/MAPA), nos termos da Instrução Normativa SDA nº 9, de 17 de março de 2005. No âmbito da América do Sul, vale citar o Comitê Regional de Sanidade Vegetal (COSAVE), atualmente constituído pelas ONPF da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai, Peru e Uruguai, que exerce as responsabilidades e funções inerentes à ORPF.

²⁷ A Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, define como área de competência do MAPA a defesa agropecuária e segurança do alimento. A estrutura regimental do MAPA está definida no Decreto nº 10.253, de 20 de fevereiro de 2020. O art. 21 fixa as competências da SDA para planejar, normatizar, coordenar, supervisionar e fiscalizar as atividades referentes à defesa agropecuária, inclusive quanto à saúde animal e sanidade vegetal e trânsito internacional e interestadual de produtos e insumos agropecuários. Já o art. 22 fixa as competências do DSVIA, que inclui, dentre outras, estabelecer, alterar, suspender ou revogar requisitos fitossanitários para a importação de vegetais e de suas partes; e elaborar e manter atualizada a lista de pragas quarentenárias regulamentadas.

²⁸ Também é oportuno destacar a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, que dispõe sobre a política agrícola brasileira, e coloca como um de seus objetivos a proteção do agronegócio contra riscos de doenças e pragas exóticas (art. 3º, XVI), trazendo algumas disposições sobre defesa agropecuária, além de instituir o Sistema

Nesse sentido, por meio da Instrução Normativa MAPA nº 45, de 22 de agosto de 2018, foram estabelecidos procedimentos para a elaboração, atualização e divulgação das listas de Pragas Quarentenárias Ausentes (PQA), Pragas Quarentenárias Presentes (PQP) e Pragas Não Quarentenárias Regulamentadas (PNQR)²⁹, com o objetivo de reconhecer e declarar o *status* fitossanitário brasileiro em relação a diversas pragas de potencial impacto econômico.

A partir dessa norma, foram editadas a Instrução Normativa SDA nº 38, de 1º de outubro de 2018, que estabelece a lista de Pragas Quarentenárias Presentes (PQP) para o Brasil, e a Instrução Normativa SDA nº 39, de 1º de outubro de 2018, que estabelece a lista de Pragas Quarentenárias Ausentes (PQA).

Nessa sequência de ideias, vale mencionar a recente Instrução Normativa MAPA nº 25, de 7 de abril de 2020, que condiciona a autorização de importação de espécies vegetais, suas partes, produtos e subprodutos, e outros artigos regulamentados à definição de requisitos fitossanitários, estabelecidos por meio de Análise de Risco de Pragas (ARP)³⁰, de acordo com o quanto acordado na CIPV. Dessa norma, é relevante destacar o seguinte dispositivo:

Art. 7º O DSV/SDA poderá a qualquer tempo promover a regulamentação ou a revisão dos requisitos fitossanitários para importação de artigos regulamentados, estabelecendo medidas fitossanitárias, ampliando ou reduzindo a intensidade dessas medidas, conforme o risco fitossanitário identificado.

No âmbito do MERCOSUL, vale citar a edição da Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. nº 06/1993, posteriormente revogada pela atual Decisão MERCOSUL/CMC/DEC. nº 06/1996, que trata do “Acordo sobre Aplicação das Medidas Sanitárias e Fitosanitárias da OMC”. Sem embargo, não há notícias de que essa norma foi incorporada por algum dos países membros e

Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA). O SUASA é um sistema criado com o propósito de organizar e coordenar as ações de vigilância e defesa sanitária dos animais e vegetais entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Dentre as atividades desenvolvidas no âmbito do SUASA, vale destacar a vigilância e defesa sanitária vegetal – executada pelo Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal (SISBI-POV) – e a vigilância do trânsito agropecuário nacional e internacional. O SUASA se articula com o Sistema Único de Saúde (SUS) em questões atinentes à saúde pública. Atualmente, o SUASA é regulamentado pelo Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006. A vigilância do trânsito internacional de produtos agropecuários é competência exclusiva da União (art. 21, XXII, da Constituição Federal), e é exercida pelo Sistema de Vigilância Agropecuária Internacional (VIGIAGRO), que atua na inspeção e fiscalização do trânsito internacional de vegetais, seus produtos e subprodutos. A fiscalização é feita nos portos, aeroportos internacionais, postos de fronteira e aduanas especiais (MAPA, 2021b). O manual de procedimentos operacionais do sistema VIGIAGRO está aprovado na Instrução Normativa MAPA nº 39, de 27 de novembro de 2017.

²⁹ Nos termos da IN 45/2018, entende-se por: PQA - praga de importância econômica potencial para uma área em perigo, que não esteja presente no território nacional; PQP - praga de importância econômica potencial para uma área em perigo, presente no país, porém não amplamente distribuída e que se encontra sob controle oficial; PNQR - praga não quarentenária cuja presença em plantas para plantar afeta o uso proposto dessas plantas, com impacto econômico inaceitável e que esteja regulamentada dentro do território da parte contratante importadora (para outras definições, vide nota explicativa nº 26).

³⁰ De acordo com a CIPV/FAO, a Análise de Risco de Pragas (ARP) consiste num “processo de avaliação de provas biológicas, científicas e econômicas para determinar se uma praga deve ser regulamentada e a intensidade de quaisquer medidas fitossanitárias que devem ser adotadas para controlá-la” (Art. II, 1, CIPV).

não há registro de sua entrada em vigor.

Apesar disso, o Grupo Mercado Comum já editou diversas normativas sobre requisitos fitossanitários para o comércio e trânsito de vegetais e seus produtos dentro do bloco. Dentre elas, consta a Resolução MERCOSUL/GMC/RES. nº 88/1996, que aprova *standards* sobre harmonização e intensidade de medidas fitossanitárias e tratamentos quarentenários (não foi incorporada pelos países e não entrou em vigor), e a Resolução MERCOSUL/GMC/RES. nº 52/2002, que aprova o “*Standard sobre Requisitos Fitosanitários Harmonizados por Categoria de Risco para o Ingresso de Produtos Vegetais*”. Essa última foi internalizada no Brasil por meio da Instrução Normativa MAPA nº 23, de 2 de agosto de 2004. Nos termos dessa norma, os *standards* fitossanitários “estão sujeitos à revisão e modificações periódicas e não periódicas em função da situação das pragas nos territórios dos Estados Partes”.

Assim, a partir dos padrões gerais estabelecidos na norma mercosulina supracitada, as partes definem requisitos fitossanitários específicos para cada um dos produtos de origem vegetal que comercializam entre si, fazendo-se Análise de Risco de Pragas segundo o país de origem e destino. Ressalta-se, portanto, a importância da constante vigilância e atualização das listas de pragas regulamentadas ausentes e presentes no território de cada Estado Parte³¹.

Nesse contexto, passa-se à última etapa da pesquisa, que é a análise do contexto fático que levou à edição da Instrução Normativa MAPA nº 5, de 15 de março de 2021, objeto do presente estudo.

2.2. ATUALIZAÇÃO DO STATUS FITOSSANITÁRIO DA PLANTA DANINHA *SENECIO VULGARIS* NO BRASIL E NECESSIDADE DE ALTERAÇÃO DE MEDIDAS FITOSSANITÁRIAS CONTRA O INGRESSO DA PRAGA NO PAÍS

Consoante percorrido no subtópico anterior, os países signatários da CIPV devem estabelecer, atualizar e divulgar, da melhor forma possível, listas de pragas regulamentadas. Nos termos da NIMF nº 19, a finalidade dessas listas é aumentar a transparência, facilitando o comércio seguro, além de auxiliar na prevenção da introdução e disseminação de pragas. Essas listas são úteis para consulta durante a análise de risco de pragas, que subsidiará a definição dos

³¹ No Brasil, além das competências do DSVIA/SDA/MAPA para a vigilância e controle de pragas, a Portaria Interministerial MAPA/MEC/MCTI nº 290, de 15 de abril de 1996, determina aos órgãos e entidades, públicas ou privadas, que realizem pesquisas na área de fitossanidade, que a detecção ou caracterização de qualquer praga até então considerada inexistente no território nacional deve ser imediatamente notificada ao MAPA. No mesmo sentido, é o que estabelece a Instrução Normativa SDA nº 2, de 9 de janeiro de 2002, que aprova as normas para a notificação de ocorrência de pragas exóticas no país, e o artigo 5º da Instrução Normativa MAPA nº 45, de 22 de agosto de 2018.

requisitos fitossanitários nas operações de importação e exportação.

Portanto, qualquer alteração no *status* fitossanitário do país enseja a necessidade de atualizar as listas e, por conseguinte, os requisitos fitossanitários eventualmente estabelecidos contra determinada praga. Foi o que aconteceu, por exemplo, quando o Ministério da Agricultura logrou erradicar do Brasil o inseto *Cydia pomonella*, uma das principais pragas da fruticultura. O ato que reconheceu a erradicação e declarou o país livre da praga foi a Instrução Normativa MAPA nº 10, de 7 de maio de 2014. Com isso, os requisitos fitossanitários de importação aos países exportadores de produtos considerados hospedeiros de *Cydia pomonella* foram revistos, resultando na publicação da Instrução Normativa SDA nº 12, de 12 de julho de 2015, alterada pela Instrução Normativa SDA nº 15, de 8 de abril de 2020.

Igualmente deve suceder quando se reconhece, oficialmente, a presença de praga antes regulamentada como ausente, conforme ocorrido no caso da planta daninha *Senecio vulgaris*. Para entender melhor o histórico que levou à desregulamentação da referida praga, é preciso analisar brevemente os autos do Processo Administrativo nº 21000.022285/2019-28, que deu origem à edição da Instrução Normativa MAPA nº 5, de 15 de março de 2021.

Em 3 de abril de 2019, o Ministério da Agricultura recebeu pedido de informação sobre as justificativas técnicas para a regulamentação da *Senecio vulgaris* como praga quarentenária ausente no Brasil. A pergunta foi formulada porque, supostamente, já constavam registros identificados de sua presença em ao menos três Estados no território brasileiro, chegando a figurar na base de dados do portal "speciesLink"³² (MAPA, Informação nº 12/DARP/CQV/DSV/SDA/MAPA, 2019).

De início, os auditores fiscais do MAPA responderam que não havia literatura científica indicando a ocorrência, distribuição ou informações importantes acerca da espécie invasora no país, de modo que a sua presença era duvidosa ou desconhecida. Mesmo assim, a partir das exsicatas de herbários publicadas no site "speciesLink", foi solicitada análise técnica sobre o *status* de *Senecio vulgaris* no Brasil, com consulta a botânicos especialistas para auxiliar na pesquisa (MAPA, Informação nº 12/DARP/CQV/DSV/SDA/MAPA, 2019).

Assim, após as averiguações necessárias, a Divisão de Análise de Risco de Pragas elaborou o Parecer nº 104/2019/DARP/CQV/DSV/SDA/MAPA (MAPA, 2019), afirmando o entendimento de que a opinião dos especialistas que identificaram os espécimes de *Senecio*

³² O speciesLink é um projeto que "tem por objetivo integrar a informação primária sobre biodiversidade que está disponível em museus, herbários e coleções microbiológicas, tornando-a disponível, de forma livre e aberta na Internet". É desenvolvido com o apoio de instituições públicas e privadas de ensino e pesquisa, como o CNPq, FAPESP e MCTI (BRASIL, speciesLink, 2021). Disponível em: <<http://www.splink.org.br>>.

vulgaris disponíveis na base de dados do “speciesLink” era suficiente para atestar a sua ocorrência em Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul, e que a confiabilidade científica da fonte era compatível com o que orienta a NIMF nº 8 (sobre determinação do status de uma praga em uma área).

A partir dessas informações, o Auditor Fiscal Federal Agropecuário responsável pela análise concluiu pela necessidade de “retirar a planta daninha *Senecio vulgaris* da lista oficial de pragas quarentenárias ausentes do Brasil e desregulamentá-la nas normas de importação de artigos regulamentados em que haja medidas fitossanitárias estabelecidas contra ela” (MAPA, Parecer nº 104/2019/DARP/CQV/DSV/SDA/MAPA, 2019).

Nesse sentido, foi publicada a Instrução Normativa SDA nº 117, de 28 de dezembro de 2020, que além de excluir a erva daninha da Lista de Pragas Quarentenárias Ausentes, também promoveu a alteração de diversas outras normas que fixavam requisitos contra ela na importação de produtos, em sua maioria sementes e mudas de vegetais provenientes do Chile, Itália, Alemanha, Coreia do Sul, Espanha e outros países também hospedeiros da praga.

Ocorre que duas das normas que também precisavam ser alteradas eram decorrentes de incorporação da Resolução MERCOSUL/GMC/RES. nº 60/2006 (Instrução Normativa MAPA nº 20, de 22 de maio de 2007) e da Resolução MERCOSUL/GMC/RES. nº 10/2012 (Instrução Normativa MAPA nº 2, de 30 de janeiro de 2013), que consolidavam exigências adicionais impostas pelo Brasil para importação de beterraba hortícola e canola provenientes da Argentina e do Uruguai, também hospedeiros de *Senecio vulgaris*.

Diante da dúvida sobre a possibilidade, ou não, de se alterar essas duas normativas, a área técnica formulou questionamento à Consultoria Jurídica do órgão, a qual se manifestou por meio do Parecer nº 00569/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU (AGU, 2020). A opinião da assessoria jurídica foi no seguinte sentido:

Assim, tendo em vista que o intuito do MAPA é tão somente adequar uma parte das referidas Resoluções do MERCOSUL, ou seja, apenas para afastar a exigência de medidas fitossanitárias estabelecidas contra a planta daninha *Senecio vulgaris*, entende-se que, nesse caso, é possível e recomendável suspender a eficácia das normas nesse ponto específico.

Cumprе observar que o raciocínio elaborado nesta manifestação restringe-se ao caso discutido nos presentes autos, na medida em que o Brasil não pretende criar nova obrigação que não foi previamente discutida e acordada no âmbito do Grupo Mercado Comum - GMC/MERCOSUL, mas sim e tão somente suspender exigência que já não faz mais sentido de se fazer cumprir por uma razão técnica e/ou cientificamente justificada.

Em qualquer hipótese, é imprescindível informar oficialmente as autoridades competentes do MERCOSUL (...) sempre que houver alteração na situação de pragas no Brasil, a fim de que aquele organismo internacional possa promover as revisões necessárias em seus standards (...).

Nesses termos, pode-se concluir que há possibilidade jurídica para a alteração de exigências fitossanitárias na importação de vegetais, partes de vegetais, produtos de origem vegetal e outros artigos regulamentados para o Brasil, sendo viável a suspensão – no todo ou em parte – de normas internacionais incorporadas ao ordenamento jurídico interno para esse fim, desde que de forma técnica e cientificamente justificada pela organização nacional de proteção fitossanitária competente, após processo de Análise de Riscos de Pragas (ARP).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O MERCOSUL é um processo de integração regional que segue o modelo intergovernamental, de forma que as normativas emanadas de seus órgãos com poder decisório são adotadas por consenso e compõem o ramo do Direito da Integração. Assim, os conflitos entre as normas editadas pelo bloco econômico e as regras de direito interno se resolvem seguindo os métodos e princípios de Direito Internacional clássico.

Nesse sentido, o presente artigo traçou os principais pontos legais, doutrinários e jurisprudenciais já consolidados e amplamente discutidos na seara acadêmica sobre o tema, a fim de solucionar qualquer dúvida quanto à possibilidade jurídica de alteração unilateral de requisitos para importação de produtos de origem vegetal – acordados no seio do bloco – após reconhecimento oficial de mudança na situação fitossanitária no território de um dos Estados Partes. Para tanto, o contexto fático que levou à publicação da Instrução Normativa nº 5, de 15 de março de 2021, do Ministério da Agricultura, serviu como objeto para estudo de caso.

No curso da investigação, foi possível identificar que o comércio internacional de produtos de origem vegetal impõe a necessidade de estabelecimento de barreiras técnicas que visam proteger a vida vegetal, evitando a disseminação de pragas e doenças. Contudo, é importante que essas barreiras sejam fixadas com bases científicas, não se admitindo o estabelecimento de medidas discriminatórias ou protecionistas. Assim, a matéria é regulada internacionalmente por meio do Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias da OMC e da Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais da FAO.

No âmbito do MERCOSUL, os Estados Partes aprovam *standards* sobre requisitos fitossanitários para o comércio intrabloco de produtos vegetais, com base em análise de risco de pragas – avaliada segundo o país de destino e origem. A Resolução MERCOSUL/GMC/RES. nº 52/2002 prevê a necessidade de revisão periódica e não periódica desses requisitos de importação, em respeito às possíveis atualizações no *status* das pragas nos territórios dos respectivos países.

Destarte, levando-se em conta que a alteração no estado de risco fitossanitário de qualquer país reclama a adoção de providências céleres, como a notificação aos organismos internacionais competentes e aos Estados com quem se mantém relações comerciais, e necessidade de adequações que se fizerem pertinentes aos requisitos para importação de artigos vegetais, pode-se concluir que, de fato, é possível a alteração da intensidade ou a suspensão de efeitos de medidas fitossanitárias, ainda que previstas em normativas que incorporam *standards* aprovados pelo MERCOSUL.

Sem embargo, a tomada dessa iniciativa de forma unilateral, sem antes aguardar a revisão e publicação de novos requisitos pelo Subgrupo de Trabalho de Agricultura do Grupo Mercado Comum, reforça problemas de segurança jurídica já existentes no bloco, o que tem potencial para enfraquecer os laços de integração ente os Estados Partes e prejudicar a imagem e confiança da instituição perante seus demais parceiros comerciais e investidores.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; CASELLA, Paulo Borba; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento. **Manual de Direito Internacional Público**. 25 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU). Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Parecer nº 00569/2020/CONJUR-MAPA/CGU/AGU**. Referência: Processo nº 21000.022285/2019-28. Brasília: Advocacia-Geral da União, 3 ago. 2020. A autenticidade do documento pode ser conferida no endereço eletrônico: <<http://sapiens.agu.gov.br>>, informando o código verificador 459467726. Acesso em: 25 de abril de 2021.

ALMEIDA, Paula Wojcikiewicz. **A execução do Direito da Integração do Mercosul: uma limitação da autonomia dos Estados Partes**. Revista Novos Estudos Jurídicos. Itajaí, v. 14, n. 1, pp. 155-168, 2009. Disponível em: <<https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/1628>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

BATALHA, Mário Otávio; SOUZA FILHO, Hildo Meirelles de. **Agronegócio no Mercosul: uma agenda para o desenvolvimento**. São Paulo: Atlas, 2009.

BRASIL. El País. **Celebração de 30 anos de Mercosul vira troca de farpas e pedidos de flexibilização que isolam Argentina**. Buenos Aires e São Paulo. 26 de março de 2021. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-03-26/celebracao-de-30-anos-de-mercotel-vira-troca-de-farpas-e-pedidos-de-flexibilizacao-que-isolam-argentina.html>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

BRASIL. speciesLink. **O projeto**. 2021. Disponível em: <<http://splink.cria.org.br/project?criaLANG=pt>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

COELHO, Fábio Ulhoa. **Para entender Kelsen**. 4ª ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2001.

CONVENÇÃO INTERNACIONAL PARA A PROTEÇÃO DOS VEGETAIS (CIVP). **Adopted Standards (ISPMs)**. 2021b. Disponível em: <<https://www.ippc.int/en/core-activities/standards-setting/ispm/>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

CONVENÇÃO INTERNACIONAL PARA A PROTEÇÃO DOS VEGETAIS (CIVP). **Overview: What is the International Plant Protection Convention (IPPC)?** 2021a. Disponível em: <<https://www.ippc.int/en/about/overview/>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

DRUMMOND, Maria Claudia. **A opção intergovernamental do Mercosul e a reforma do Protocolo de Ouro Preto**. Universitas Relações Internacionais, Brasília, v. 9, n. 1, pp. 273-295, jan./jun. 2011. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/1382>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

IEDE, Edson Tadeu. **A CIPV e as normas internacionais de medidas fitossanitárias NIMF 15: a evolução dos tratamentos quarentenários de madeira**. In: Seminário Internacional Sobre Pragas Quarentenárias Florestais. Documentos nº 244, pp. 11-14. Colombo: Embrapa Florestas, 2012. Disponível em: <<https://www.alice.cnptia.embrapa.br/handle/doc/951678>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

IEDE, Edson Tadeu. **Importância das pragas quarentenárias florestais no comércio internacional: estratégias e alternativas para o Brasil**. Embrapa Florestas. Boletim de pesquisa e desenvolvimento nº 22. Colombo: Embrapa Florestas, 2005. Disponível em: <<https://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/infoteca/handle/doc/306464>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

INSTITUTO LEGISLATIVO BRASILEIRO (ILB). **Fundamentos da Integração Regional: o MERCOSUL**. Turma 1 de 2021. Curso na modalidade a distância sem tutoria. Maria Cláudia Drummond e José Everaldo Ramalho (conteudistas). Brasília: Senado Federal, 2021. Disponível em: <<https://saberes.senado.leg.br/course/index.php?categoryid=243>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

LAMY, Ana Carolina Miranda; SOUZA JÚNIOR, Jesulindo Nery de. **Internalização do Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitosanitárias**. Revista de Política Agrícola. Brasília. Ano XXII, nº 4, out./nov./dez. 2013. Disponível em: <<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/853>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

MARINHO, Vera Lúcia de Almeida. **Abertura das fronteiras entre países do Cone Sul e a nova política brasileira de gestão de riscos fitossanitários**. Documentos, nº 50. Brasília: Embrapa Recursos Genéticos e Biotecnologia, 2001.

MELO, Raimundo Simão de. **O ingresso dos tratados internacionais no Direito brasileiro**. Revista Consultor Jurídico, 10 de maio de 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-mai-10/reflexoes-trabalhistas-ingresso-tratados-internacionais-direito-brasileiro>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet.

Curso de Direito Constitucional. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Informe Semestral de la Secretaría del Mercosur.** 29ª ed. Montevideu: Secretaría del Mercosur, 2020. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/documento/29a-edicion-del-informe-semestral-primer-semestre-2020/>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **O que é o MERCOSUL?** 2021b. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/em-poucas-palavras/>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL). **Saiba mais sobre o Mercosul.** 2021a. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercossul>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). **Exigências fitossanitárias.** 2021a. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sanidade-animal-e-vegetal/sanidade-vegetal/exigencias-fitossanitarias>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). **Importação e exportação.** 2021b. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/importacao-e-exportacao/importacao-e-exportacao-vigiagro>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). Secretaria de Defesa Agropecuária. **Informação nº 12/DARP/CQV/DSV/SDA/MAPA.** Referência: Processo nº 21000.022285/2019-28. Brasília: Secretaria de Defesa Agropecuária, 15 abr. 2019. A autenticidade do documento pode ser conferida no endereço eletrônico: <http://sistemas.agricultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0>, informando o código verificador 7028534 e o código CRC 4C789CA8. Acesso em: 25 de abril de 2021.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). Secretaria de Defesa Agropecuária. **Parecer nº 104/2019/DARP/CQV/DSV/SDA/MAPA.** Referência: Processo nº 21000.022285/2019-28. Brasília: Secretaria de Defesa Agropecuária, 31 jul. 2019. A autenticidade do documento pode ser conferida no endereço eletrônico: <http://sistemas.agricultura.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0>, informando o código verificador 8013409 e o código CRC 6840C0D2. Acesso em: 25 de abril de 2021.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO (MAPA). **Requisitos e certificação fitossanitária.** 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/internacional/exportacao/vegetal/requisitos-e-certificacao-fitossanitaria-1>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE COMÉRCIO (OMC). **Understanding the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures.** Disponível em: <https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsund_e.htm>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 18ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

REINO UNIDO. The Economist Group Limited (The Economist). **An unhappy 30th birthday**: Can Mercosur reverse decades of backsliding? The Americas. Londres. 25 de março de 2021. Disponível em: <<https://www.economist.com/the-americas/2021/03/25/can-mercursosur-reverse-decades-of-backsliding>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**: curso elementar. 17ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2019.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Constituição, Soberania e Mercosul**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 213: 35-65, jul./set. 1998. Disponível em: <<https://doi.org/10.12660/rda.v213.1998.47197>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. **A incorporação das normativas mercosulinas e as Constituições dos Estados-Partes: o desafio das superações da normatividade estatal**. Universitas Relações Internacionais. Brasília, v. 9, n. 1, pp. 1-37, jan./jun. 2011. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/relacoesinternacionais/article/view/1347>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

SILVA, Luís Henrique Barbosa da. **O comércio agrícola internacional e as barreiras do Acordo SPS da OMC**. Revista de Política Agrícola. Brasília. Ano XXII, nº 4, out./nov./dez. 2013. Disponível em: <<https://seer.sede.embrapa.br/index.php/RPA/article/view/854>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

SILVA, Marcos Antônio da; JOHNSON, Guillermo Alfredo; ARCE, Anatólio Medeiros. **O MERCOSUL em seu labirinto: desafios da Integração Regional**. Revista de Geopolítica. Natal. v. 4, nº 1, pp. 52 – 64, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/issue/view/7>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à proteção dos direitos humanos nos planos internacional e nacional**. Revista Direito e Democracia. Porto Alegre, v. 1, n. 1, pp. 5-52, 2000. Disponível em: <<http://www.periodicos.ulbra.br/index.php/direito/article/view/2199>>. Acesso em: 25 de abril de 2021.

TRINDADE, Otávio Augusto Drummond Cançado. **O Mercosul no direito brasileiro**: incorporação de normas e segurança jurídica. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro D. **El proceso legislativo del Mercosur**. Montevideu: Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur, Konrad-Adenauer, 2004. Disponível em: <https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=feee2698-0783-2855-8b7f-4ad80dc7f533&groupId=252038>. Acesso em: 25 de abril de 2021.