

**ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 101-3**  
**DISTRITO FEDERAL**

**RELATORA** : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**  
ARGÜENTE (S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
ADVOGADO (A/S) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
ARGÜIDO (A/S) : PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
ARGÜIDO (A/S) : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO  
ARGÜIDO (A/S) : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO  
ARGÜIDO (A/S) : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO  
ARGÜIDO (A/S) : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO  
ARGÜIDO (A/S) : JUÍZES FEDERAIS DAS 2ª, 3ª, 5ª, 7ª, 8ª, 11ª, 14ª, 15ª, 16ª, 17ª, 18ª, 20ª, 22ª, 24ª, 28ª E 29ª VARAS FEDERAIS DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO  
ARGÜIDO (A/S) : JUIZ FEDERAL DA 4ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO  
ARGÜIDO (A/S) : JUIZ FEDERAL DA 3ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESPÍRITO SANTO  
ARGÜIDO (A/S) : JUIZ FEDERAL DA 12ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE MINAS GERAIS  
ARGÜIDO (A/S) : JUÍZES FEDERAIS DAS 2ª, 4ª, 6ª E 7ª VARAS FEDERAIS DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARANÁ  
ARGÜIDO (A/S) : JUIZ FEDERAL DA 5ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO CEARÁ  
ARGÜIDO (A/S) : JUIZ FEDERAL DA VARA FEDERAL AMBIENTAL DE CURITIBA  
INTERESSADO (A/S) : PNEUS HAUER DO BRASIL LTDA  
ADVOGADO (A/S) : RICARDO ALÍPIO DA COSTA E OUTRO(A/S)  
INTERESSADO (A/S) : ABIP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE PNEUS REMOLDADOS  
ADVOGADO (A/S) : MAURÍCIO CORRÊA  
INTERESSADO (A/S) : ASSOCIAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA DE PNEUMÁTICO - ANIP  
ADVOGADO (A/S) : ALDIR GUIMARÃES PASSARINHO E OUTRO(A/S)  
INTERESSADO (A/S) : PNEUBACK INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PNEUS LTDA  
ADVOGADO (A/S) : EMANUEL ROBERTO DE NORA SERRA E OUTRO(A/S)  
INTERESSADO (A/S) : INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA  
ADVOGADO (A/S) : ANDRÉA VULCANIS E OUTRO  
INTERESSADO (A/S) : TAL REMOLDAGEM DE PNEUS LTDA  
ADVOGADO (A/S) : ALMIR RODRIGUES SUDAN E OUTRO  
INTERESSADO (A/S) : BS COLWAY PNEUS LTDA  
ADVOGADO (A/S) : ALMIR RODRIGUES SUDAN E OUTRO  
INTERESSADO (A/S) : CONECTAS DIREITOS HUMANOS  
ADVOGADO (A/S) : ELOISA MACHADO DE ALMEIDA  
INTERESSADO (A/S) : JUSTIÇA GLOBAL  
ADVOGADO (A/S) : ELOISA MACHADO DE ALMEIDA  
INTERESSADO (A/S) : ASSOCIAÇÃO DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE DE CIANORTE - APROMAC

ADVOGADO (A/S) : ELOISA MACHADO DE ALMEIDA E OUTRO  
INTERESSADO (A/S) : ABR - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO  
SEGMENTO DE REFORMA DE PNEUS  
ADVOGADO (A/S) : CARLOS AGUSTINHO TAGLIARI E OUTRA  
INTERESSADO (A/S) : ASSOCIAÇÃO DE DEFESA DA CONCORRÊNCIA  
LEGAL E DOS CONSUMIDORES BRASILEIROS -  
ADCL  
ADVOGADO (A/S) : OTTO GLASNER E OUTRO  
INTERESSADO (A/S) : LÍDER REMOLDAGEM E COMÉRCIO DE PNEUS  
LTDA  
ADVOGADO (A/S) : MARCOS JOSÉ SANTOS MEIRA E OUTROS  
INTERESSADO (A/S) : RIBOR - IMPORTAÇÃO, EXPORTAÇÃO,  
COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA  
ADVOGADO (A/S) : ÍTARO SARABANDA WALKER

R E L A T Ó R I O

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**

1. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, com pedido de medida liminar, ajuizada pelo Presidente da República, com fundamento *“nos arts. 102, § 1º, e 103, da Constituição da República, e no artigo 2º, inc. I, da Lei n. 9.882, de [3.12.99], (...) a fim de evitar e reparar lesão a preceito fundamental resultante de ato do Poder Público, representado por decisões judiciais que violam o mandamento constitucional previsto no art. 225 da Constituição”* da República (fl. 2).

2. O Argüente sustenta que numerosas decisões judiciais têm sido proferidas em contrariedade a Portarias do Departamento de Operações de Comércio Exterior - Decex e da Secretaria de Comércio Exterior - Secex, Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama e Decretos Federais que, expressamente, vedam a importação de bens de consumo usados, referência especial - objeto da presente Argüição - aos pneus usados.

Afirma que as empresas que requereram autorização judicial para a importação de pneus usados da União Européia argumentam que haveria incoerência na legislação brasileira ao permitir *“a importação de pneus usados para insumo e uso de recapeamento [oriundos] do Mercosul e não admitir tal procedimento quando os pneus são procedentes de outros países”* (fl. 15).

3. Observa o Argüente, ainda, que estaria sendo afrontada também a Convenção da Basiléia, em vigor desde 5.5.92, à qual o Brasil aderiu e cujo texto foi aprovado pelo Decreto n. 875, de 19.7.93, pela qual se reconhece que *“a maneira mais eficaz de proteger a saúde humana e o ambiente dos perigos causados [pelos resíduos perigosos] é reduzir a sua produção ao mínimo, em termos de quantidade e ou potencial de perigo, [bem como] (...) qualquer Estado tem o direito soberano de proibir a entrada ou eliminação de Resíduos perigosos estrangeiros e outros Resíduos no seu território”* (fl. 5).

Afirma que as decisões judiciais autorizativas da importação de pneus usados teriam afrontado

*“preceito fundamental representado pelo direito à saúde e a um meio ambiente ecologicamente equilibrado [baseando-se elas) nos seguintes fundamentos:*

- a) ofensa ao regime constitucional de livre iniciativa e da liberdade de comércio (art. 170, inc. IV, parágrafo único, da [Constituição da República];*
- b) ofensa ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da [Constituição da República]), uma vez que o Poder Público estaria autorizando a importação de pneus remoldados provenientes de países integrantes do Mercosul;*
- c) os (...) atos normativos [proibitivos da importação] só abarcariam pneus usados, nos quais não estariam compreendidos os pneus recauchutados e os remoldados;*
- d) tais restrições não poderiam ser veiculadas por meio de ato regulamentar, mas apenas por lei em sentido formal;*
- e) a Resolução CONAMA n. 258/99, com a redação determinada pela Resolução CONAMA n. 301/2002, teria revogado a proibição de importação de pneus usados,*

*na medida em que teria previsto a destinação de pneus importados reformados” (fls. 13-14).*

Para o Argüente, as decisões judiciais proferidas em contrariedade a tais diplomas normativos causam grande dano ao meio ambiente, *“uma vez que apenas em 2005 foram importados com base em decisões judiciais aproximadamente 12 milhões de pneus usados, sendo que em 2006 já se alcançou o montante de 5 milhões de pneus usados importados por decisão judicial que desrespeita a legislação federal proibitiva”* (fl. 24).

Noticia que a União Européia teria questionado o Brasil perante a Organização Mundial de Comércio sobre tais autorizações judiciais para a importação de pneus usados como matéria-prima, pois mantém uma espécie de barreira comercial que veda a importação de pneus reformados.

A Organização Mundial de Comércio não deu razão à União Européia, mas determinou fosse comprovada a efetividade das normas brasileiras, o que passa pela eficácia da jurisdição nacional no sentido de fazê-las eficazes. Do contrário, *“o Brasil poderia ser obrigado a receber, via importação, pneus reformados de toda a Europa, que detém um passivo de pneus usados da ordem de 2 a 3 bilhões de unidades, abrindo-se a temível oportunidade de receber pneus usados do mundo inteiro, inclusive dos Estados Unidos da América, que também possuem um número próximo de 3 bilhões de pneus usados”* (fl. 24).

Entende o Argüente que, para o Brasil, é de fundamental importância a vedação de importação de pneus usados *“para a proteção da saúde pública e preservação do meio ambiente”* (fl. 25), porque:

a) não existe *“método eficaz de eliminação completa dos resíduos apresentados por pneumáticos que não revele riscos ao meio ambiente”*;

b) *"mesmo a incineração, que é o método mais aceito e utilizado atualmente, produz gases tóxicos que trazem significativos danos à saúde humana e ao meio ambiente";*

c) *"outros métodos já desenvolvidos, a par de não assegurarem a incolumidade do meio ambiente e da saúde, são muito custosos economicamente, prestando-se apenas a eliminar uma fração mínima desses resíduos";*

d) *"assim como a Comunidade Européia, o Brasil não admite o aterro de pneus como método de eliminação de resíduos ambientalmente adequados, tendo em vista o risco de danificação da sua estrutura e conseqüente liberação de resíduos sólidos e líquidos prejudiciais ao meio ambiente e à saúde pública, assim como de cinzas tóxicas";*

e) *"o acúmulo de pneus ao ar livre freqüentemente causa incêndio de grandes dimensões e de longa duração (...) liberando óleos pirolíticos no meio ambiente, gases tóxicos na atmosfera que contêm compostos químicos altamente perigosos e muitas vezes cancerígenos, além de representarem grave risco à saúde pública, por serem criadouros ideais para mosquitos transmissores de doenças tropicais, como dengue, malária e febre amarela" (fls. 25-26).*

Observa que o *"Brasil, sem computar a entrada de pneus usados importados determinada por decisões judiciais, gera anualmente um passivo de aproximadamente 40 milhões de unidade de pneus usados, ao qual precisa dar a correta destinação a fim de prevenir danos ambientais maiores do que aqueles por eles já representados [, e segundo] dados do Ministério do Meio Ambiente, atualmente existem no País mais [de] 100 milhões de pneus abandonados, à espera de uma destinação ambientalmente e economicamente sustentável e recomendável" (fls. 28-29).*

Esclarece que *"o pneu usado pode ser classificado tanto como pneu inservível - aqueles que apresentam danos irreparáveis em sua estrutura, não se prestando a recapagem, recauchutagem e remoldagem -, quanto como pneu reformado - aqueles que foram submetidos a processo de recapagem (processo pelo qual o pneu*

*usado é reformado pela substituição de sua banda de rodagem e dos ombros), e remoldagem (processo pelo qual o pneu usado é reformado pela substituição de sua banca de rodagem, dos ombros e de toda a superfície de seus flancos). Não obstante os pneus usados servíveis ainda poderem ser utilizados pela indústria de reforma de pneus, o fato é que eles efetivamente possuem um ciclo de vida menor do que a do pneu novo, sendo importante salientar que, segundo informações do INMETRO, os pneus de automóveis de passeio somente podem passar por um único processo de reforma, tornando-se inservíveis após uma única utilização e transformando-se em lixo de grande potencial nocivo ao meio ambiente e à saúde pública" (fls. 29-30).*

*Para o Arguente "a importação de pneus usados também tem o indisfarçado objetivo de dar solução ao grande número de pneus velhos produzidos anualmente pela Comunidade Européia, estimada em 80 milhões de unidades - e daí não se estranhe o contencioso provocado pela União Européia contra o Brasil junto à Organização Mundial do Comércio - OMC" (fl. 33).*

*Por isso, adverte que "a importação de pneus usados sequer impede o exercício da atividade de reforma de pneus, pois... existe um passivo de 100 milhões de pneus no país, aguardando para serem empregados como matéria-prima pela indústria da reforma de pneus. O fato de supostamente não se tratar da melhor opção comercial no que se refere à lucratividade não tem o condão de significar a inviabilidade do empreendimento" (fl. 38).*

*Requer na presente Argüição: a) o reconhecimento da existência de lesão aos preceitos fundamentais relativos ao direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, nos termos dos arts. 196 e 225 da Constituição do Brasil; b) a declaração de ilegitimidade e inconstitucionalidade das interpretações e decisões judiciais que autorizam a importação de pneus usados, com efeito 'ex tunc', inclusive sobre as ações judiciais transitadas em julgado; c) a declaração de*

constitucionalidade e legalidade do art. 27 da Portaria DECEX n. 8, de 14.5.91, do Decreto n. 875, de 19.7.93, que ratificou a Convenção da Basiléia, do art. 4º da Resolução n. 23, de 12.12.96, do art. 1º da Resolução CONAMA n. 235, de 7.1.98, do art. 1º da Portaria SECEX n. 8, de 25.9.00, do art. 1º da Portaria SECEX n. 2, de 8.3.02, do art. 47-A do Decreto n. 3.179, de 21.9.99 e seu § 2º, incluído pelo Decreto n. 4.592, de 11.2.03, do art. 39 da Portaria SECEX n. 17, de 1º.12.03, e do art. 40 da Portaria SECEX n. 14, de 17.11.04, com efeito 'extunc' (fl. 63).

4. Em 9.6.2008, determinei a realização de audiência pública, nos termos do § 1º do art. 6º da Lei n. 9.882/99, o que se cumpriu em 27.6.2008.

Tive, ainda, aproximadamente vinte audiências no Gabinete com interessados, representantes do Argüente e dos Argüidos e membros da sociedade ou de seus representantes políticos aportando subsídios ou informações sobre a matéria.

5. Notificados, os Argüidos prestaram informações, que chegaram em datas diversas em razão do seu elevado número e de serem diferentes as suas localizações, somente se dando o término do prazo em setembro de 2008.

6. Em 3.11.2008, o Procurador-Geral da República manifestou-se pela procedência da presente argüição, em defesa da efetividade constitucional dos arts. 196, 225 e 170, incs. I e VI, da Constituição do Brasil (fls. 3.941-3.959).

7. Em 5.11.2008, vieram-me os autos conclusos.

É o relatório, do qual deverão ser encaminhadas cópias aos eminentes Ministros do Supremo Tribunal Federal (*caput* do art. 7º da Lei n. 9.882/99).

## ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 101-3

V O I O

**A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora):**

### 1. Objeto da ação

1.1. Como relatado, o Presidente da República ajuizou a presente Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental ao argumento de que numerosas decisões de juízes federais das Seções Judiciárias do Ceará, do Espírito Santo, de Minas Gerais, do Paraná, do Rio de Janeiro e de São Paulo, bem como dos Tribunais Regionais Federais da 2ª, 3ª, 4ª e 5ª Região estariam descumprindo os preceitos fundamentais constantes, essencialmente, dos arts. 196 e 225 da Constituição da República, ao garantir aos autores das ações a importação de pneus usados e remoldados.

Por elas estariam sendo descumprido:

*"preceito fundamental representado pelo direito à saúde e a um meio ambiente ecologicamente equilibrado [baseadas aquelas decisões nos seguintes fundamentos:*

*a) ofensa ao regime constitucional de livre iniciativa e da liberdade de comércio (art. 170, inc. IV, parágrafo único, da [Constituição da República];*

*b) ofensa ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da [Constituição da República]), uma vez que o Poder Público estaria autorizando a importação de pneus remoldados provenientes de países integrantes do Mercosul;*

*c) os (...) atos normativos [proibitivos da importação] só abarcariam pneus usados, nos quais não estariam compreendidos os pneus recauchutados e os remoldados;*

d) tais restrições não poderiam ser veiculadas por meio de ato regulamentar, mas apenas por lei em sentido formal;

e) a Resolução CONAMA n. 258/99, com a redação determinada pela Resolução CONAMA n. 301/2002, teria revogado a proibição de importação de pneus usados, na medida em que teria previsto a destinação de pneus importados reformados" (fls. 13-14).

**1.2.** Alega o Autor da Arguição ser de fundamental importância para o Brasil a manutenção das normas proibitivas de importação de pneus usados "para a proteção da saúde pública e preservação do meio ambiente" (fl. 25), porque:

a) não existe "método eficaz de eliminação completa dos resíduos apresentados por pneumáticos que não revele riscos ao meio ambiente";

b) "mesmo a incineração, que é o método mais aceito e utilizado atualmente, produz gases tóxicos que trazem significativos danos à saúde humana e ao meio ambiente";

c) "outros métodos já desenvolvidos, a par de não assegurarem a incolumidade do meio ambiente e da saúde, são muito custosos economicamente, prestando-se apenas a eliminar uma fração mínima desses resíduos";

d) "assim como a Comunidade Européia, o Brasil não admite o aterro de pneus como método de eliminação de resíduos ambientalmente adequados, tendo em vista o risco de danificação da sua estrutura e conseqüente liberação de resíduos sólidos e líquidos prejudiciais ao meio ambiente e à saúde pública, assim como de cinzas tóxicas";

e) "o acúmulo de pneus ao ar livre freqüentemente causa incêndio de grandes dimensões e de longa duração (...) liberando óleos pirolíticos no meio ambiente, gases tóxicos na atmosfera que contêm compostos químicos altamente perigosos e muitas vezes cancerígenos, além de representarem grave risco à saúde pública, por serem criadouros ideais para mosquitos transmissores de

doenças tropicais, como dengue, malária e febre amarela" (fls. 25-26).

Observou-se, ainda, na peça inicial da Arguição que o "Brasil, sem computar a entrada de pneus usados importados determinada por decisões judiciais, gera anualmente um passivo de aproximadamente 40 milhões de unidades de pneus usados, ao qual precisa dar a correta destinação a fim de prevenir danos ambientais maiores do que aqueles por eles já representados ... dados do Ministério do Meio Ambiente, atualmente existem no País mais [de] 100 milhões de pneus abandonados, à espera de uma destinação ambientalmente e economicamente sustentável e recomendável" (fls. 28-29).

E esclareceu que "o pneu usado pode ser classificado tanto como pneu inservível - aqueles que apresentam danos irreparáveis em sua estrutura, não se prestando a recapagem, recauchutagem e remoldagem -, quanto como pneu reformado - aqueles que foram submetidos a processo de recapagem (processo pelo qual o pneu usado é reformado pela substituição de sua banda de rodagem e dos ombros), e remoldagem (processo pelo qual o pneu usado é reformado pela substituição de sua banda de rodagem, dos ombros e de toda a superfície de seus flancos). Não obstante os pneus usados servíveis ainda poderem ser utilizados pela indústria de reforma de pneus, o fato é que eles efetivamente possuem um ciclo de vida menor do que a do pneu novo, sendo importante salientar que, segundo informações do INMETRO, os pneus de automóveis de passeio somente podem passar por um único processo de reforma, tornando-se inservíveis após uma única utilização e transformando-se em lixo de grande potencial nocivo ao meio ambiente e à saúde pública" (fls. 29-30).

Adverte o Argüente que "a importação de pneus usados também tem o indisfarçado objetivo de dar solução ao grande número de pneus velhos produzidos anualmente pela Comunidade Européia, estimada em 80 milhões de unidades - e daí não se estranhe o

contencioso provocado pela União Europeia contra o Brasil junto à Organização Mundial do Comércio - OMC" (fl. 33).

Para ele, a) é direito de todos e dever do Estado adotar "políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença" (art. 196 da Constituição da República, fl. 5); b) "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida" (art. 225 da Constituição da República, fl. 4); c) cabe ao Poder Público: 1) dar ao meio ambiente "tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços, e de seus processos de elaboração e prestação" (art. 170, inc. VI, da Constituição da República, fl. 4) e 2) "controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente" (art. 225, § 1º, inc. V, da Constituição da República, fls. 4-5).

## 2. Adequação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

2.1. Estabelece o art. 1º da Lei n. 9882/99 que:

"Art. 1º A arguição prevista no § 1º do art. 102 da Constituição Federal será proposta perante o Supremo Tribunal Federal, e terá por objeto evitar ou reparar lesão a preceito fundamental, resultante de ato do Poder Público."

Ensina, dentre outros, José Afonso da Silva, que preceito fundamental não é

"sinônimo de 'princípios fundamentais'. É mais ampla, abrange estes e todas as prescrições que dão o sentido básico do regime constitucional (...). Em alguns casos ele serve para impugnar decisões judiciais, e, aí, sua natureza de meio de impugnação,

de recurso, é patente. Em outros, contudo, é meio de invocar a prestação jurisdicional em defesa de direitos fundamentais (...)" (Curso de Direito Constitucional Positivo. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 562-563 - grifos nossos).

**2.2.** O Argüente demonstrou a inegável e imediata importância da matéria discutida e a possibilidade de se estar em face de descumprimento de preceito fundamental.

Comprovou que há preceitos constitucionais fundamentais cujo questionamento judicial e reiteradas decisões estariam a descumpri-los, comprometendo a sua efetividade. Daí a pertinência da argüição suscitada.

Houve requerimento de liminar, o que, entretanto, confunde-se, em essência, com o mérito da Argüição.

Ademais, a superveniência de questionamento da mesma matéria neste Supremo Tribunal, especialmente nas Suspensões de Tutelas Antecipadas n. 118, 171 e 214, deferidas pela Presidência e posteriormente confirmadas pelo Plenário do Tribunal no julgamento das Suspensões de Tutelas Antecipadas n. 118 e 171, fizeram com que algumas decisões judiciais de primeiro e segundo graus trazidas aos autos e que, segundo o Argüente, seriam diametralmente opostas ao que preceituam normas federais e que teriam gerado situações que afrontariam a saúde pública e o meio ambiente, não subsistiram, tornando dispensável a análise inicialmente formulada e patentearam que o julgamento de mérito é que haveria de ter lugar.

### **2.3. Inexistência de outro meio judicial eficaz: adequação da ação**

**2.3.1.** Enfatize-se, ainda, que o Argüente vale-se da argüição de descumprimento de preceito fundamental porque, aduz, este seria o meio a conduzir à "solução eficaz e definitiva" para o que se busca (fl. 59).

**2.3.2.** O art. 4º, § 1º, da Lei n. 9.882/99 é expresso quanto à vedação do ajuizamento da presente ação *"quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade"*.

A regra não significa que o ajuizamento da presente ação somente pudesse ser possível se já tivessem sido esgotados todos os meios admitidos na lei processual para

*"afastar a lesão no âmbito judicial. Uma leitura mais cuidadosa há de revelar... que na análise sobre a eficácia da proteção de preceito fundamental nesse processo deve predominar um enfoque objetivo ou de proteção da ordem constitucional objetiva. Em outros termos, o princípio da subsidiariedade - inexistência de outro meio eficaz de sanar a lesão -, contido no § 1º do art. 4º da Lei n. 9.882, de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem global. Nesse sentido, se se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta, inclusive, da legitimação ativa), meio eficaz de sanar a lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata" (MEIRELLES, Hely Lopes. 29. ed. Mandado de Segurança. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 501).*

A adequação da presente Argüição está na comprovação de existência de múltiplas ações judiciais sobre as normas aqui questionadas tendo como objeto exatamente os preceitos constitucionais fundamentais.

Na peça inicial da Argüição se comprova que alguns daqueles casos foram julgados: a) em primeiro grau; b) em grau de recurso e, ainda, c) com trânsito em julgado.

Desta pletora de decisões, algumas conflitantes, e como não houve declaração de inconstitucionalidade ou ilegalidade das

normas relativas à matéria, tem-se a manutenção de atos concretos do Poder Público. Esses, porém, são tidos como não aplicáveis às situações descritas em diferentes processos mencionados nos autos.

A aplicação diferenciada e simultânea das pelas judiciais contrárias parecem poder traduzir descumprimento de preceitos constitucionais fundamentais.

Não há, pois, outra ação na qual se possa suscitar o questionamento posto na presente Argüição com a efetividade da prestação jurisdicional pretendida, donde a comprovação de acatamento ao princípio da subsidiariedade.

É a lição do Ministro Gilmar Mendes, de Inocêncio Mártires Coelho e de Paulo Gustavo Gonet Branco, que

*"tendo em vista o caráter acentuadamente objetivo da argüição de descumprimento, o juízo de subsidiariedade há de ter em vista, especialmente, os demais processos objetivos já consolidados no sistema constitucional.*

*Nesse caso, cabível a ação direta de inconstitucionalidade ou de constitucionalidade, não será admissível a argüição de descumprimento. Em sentido contrário, não sendo admitida a utilização de ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, isto é, não se verificando a existência de meio apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata - há de se entender possível a utilização da argüição de descumprimento de preceito fundamental. (...) Afigura-se igualmente legítimo cogitar de utilização da argüição de descumprimento nas controvérsias relacionadas com o princípio da legalidade (lei e regulamento), uma vez que, assim como assente na jurisprudência, tal hipótese não pode*

ser veiculada em sede de controle direto de constitucionalidade (...).

A própria aplicação do princípio da subsidiariedade está a indicar que a argüição de descumprimento há de ser aceita nos casos que envolvam a aplicação direta da Constituição - alegação de contrariedade à Constituição decorrente de decisão judicial ou controvérsia sobre interpretação adotada pelo Judiciário que não envolva a aplicação de lei ou normativo infraconstitucional. Da mesma forma, controvérsias concretas fundadas na eventual inconstitucionalidade de lei ou ato normativo podem dar ensejo a uma plethora de demandas, insolúveis no âmbito dos processos objetivos. (...) A possibilidade de incongruências hermenêuticas e confusões jurisprudenciais decorrentes dos pronunciamentos de múltiplos órgãos pode configurar uma ameaça a preceito fundamental (...) o que também está a recomendar uma leitura compreensiva da exigência aposta à lei da argüição, de modo a admitir a propositura da ação especial toda vez que uma definição imediata da controvérsia mostrar-se necessária para afastar aplicações erráticas, tumultuárias ou incongruentes, que comprometam gravemente o princípio da segurança jurídica e a própria idéia de prestação judicial efetiva” (Curso de Direito Constitucional. 2. ed. Brasília: Instituto Brasiliense de Direito Público e Saraiva, 2008, p. 1154-1155 - grifos nossos).

E neste passo, aliás, não posso deixar de salientar o que alertava Guillermo J. Cano, ainda nos anos 70, sobre a importância da atuação do Poder Judiciário, de forma especial e própria, na efetivação do direito ambiental. Segundo aquele autor, há peculiar influência dos processos judiciais nacionais na proteção do direito ambiental, por ser o meio ambiente patrimônio da humanidade cuidado, por isso, numa dimensão

internacional além daquela normativa nacional. E alerta para que *"Peter Sand ... ha estudiado la influencia de las decisiones de tribunales judiciales de un país acerca de hechos deteriorantes del ambiente producidos en otro, lo que introduce los temas del interés, el derecho, y la acción procesal de los particulares, en el campo del derecho ambiental internacional"* (*Derecho, Política y Administración Ambientales*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1978).

De resto, este Supremo Tribunal assentou, na Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 33, que

*"É fácil ver também que a fórmula da relevância do interesse público para justificar a admissão da argüição de descumprimento (explícita no modelo alemão) está implícita no sistema criado pelo legislador brasileiro, tendo em vista, especialmente, o caráter marcadamente objetivo que se conferiu ao instituto.*

*Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal sempre poderá, ao lado de outros requisitos de admissibilidade, emitir juízo sobre a relevância e o interesse público contido na controvérsia constitucional.*

*Essa leitura compreensiva da cláusula da subsidiariedade contida no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 1999, parece solver, com superioridade, a controvérsia em torno da aplicação do princípio do exaurimento das instâncias.*

*Assim, é plausível admitir que o Tribunal deverá conhecer da argüição de descumprimento toda vez que o princípio da segurança jurídica restar seriamente ameaçado, especialmente em razão de conflitos de interpretação ou de incongruências hermenêuticas causadas pelo modelo pluralista de jurisdição constitucional, desde que presentes os demais*

pressupostos de admissibilidade.

*Refuta-se, com tais considerações, o argumento também trazido pelo amicus curiae de que a presente argüição de descumprimento de preceito fundamental não respeitou o contido no art. 4º, §1º, da Lei nº 9.882/99."*

A pendência de múltiplas ações judiciais, nos diversos graus de jurisdição, inclusive neste Supremo Tribunal, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria, tem provocado exatamente aquela situação de insegurança jurídica descrita pelo digno doutrinador, o que, acrescida da ausência de outro meio hábil a solucionar a polêmica pendente, conduz à conclusão de observância do princípio da subsidiariedade e, conseqüentemente, do **cabimento da presente ação.**

Das ações plurais sobre a matéria

4. A Argüente relacionou uma pletora de ações e respectivas decisões judiciais, que, segundo ela, comprovaria a existência de descumprimento dos preceitos fundamentais arrolados (anexo I).

De comum se teria que todas elas - pelo menos na argumentação apresentada pela Argüente - põem em questão a legitimidade das normas proibitivas de importação de pneus usados.

Naquelas ações, o Argüente relaciona 34 (trinta e quatro) empresas que teriam obtido decisões judiciais favoráveis à importação de pneus usados e remoldados perante este Supremo Tribunal, Tribunais Regionais Federal e juízes federais de diversas varas do País.

4. As informações prestadas pelos Argüidos basicamente arrolaram quais as ações pendentes, o teor das decisões e a fase processual em que estão:

**4.1.** O Presidente do Supremo Tribunal Federal, em 25.8.2008, relacionou as ações que já tramitaram no Tribunal "com trânsito em julgado, [e] que estão relacionad[a]s com o tema da ilegitimidade e da inconstitucionalidade da importação de pneus usados de qualquer espécie": "a) Recurso Extraordinário n. 411.318/CE. Relator: Ministro Celso de Mello; b) Agravo de Instrumento n. 245.552/CE; Relator: Ministro Celso de Mello; c) Recurso Extraordinário n. 219.426/CE; Relator: Ministro Sepúlveda Pertence; d) Recurso Extraordinário n. 203.954/CE; Relator: Ministro Ilmar Galvão; e) Suspensão de Segurança n. 697-9/PE; Relator: Ministro Presidente Octavio Gallotti; j) Recurso Extraordinário 194.666/PE; Relator: Ministro Carlos Velloso;".

Informou, ainda, aquela digna autoridade estarem "pendentes de apreciação definitiva nesta Corte os seguintes processos, também referidos ao tema da ilegitimidade e da inconstitucionalidade da importação de pneus usados de qualquer espécie: a) Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 101-3; Relatora: Min. Cármen Lúcia; b) Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.939-3/DF; Relatora: Min. Cármen Lúcia; c) Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.801-0/RS; Relator: Min. Celso de Mello; d) Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.947-4/PR; Relatora: Min. Cármen Lúcia; e) Recurso Extraordinário n. 569.223/RJ; Relator: Ministro Menezes Direito; g) Suspensão de Tutela Antecipada n. 214-0/PA; Relator: Ministro Presidente; h) Suspensão de Tutela Antecipada n. 118-6/RJ; Relator: Ministro Presidente; i) Suspensão de Tutela Antecipada n. 171-6 / RJ; Relator: Ministro Presidente.

**4.2.** o Tribunal Regional Federal da 1ª Região encaminhou apenas informações do Juiz Federal Substituto Rodrigo Rigamonte Fonseca, da 12ª Vara de Belo Horizonte-MG, segundo o qual o titular daquela Vara proferiu sentença no Processo n. 2004.38.00.021230-5 para julgar procedente o "pedido formulado [pela empresa autora] reconhecendo o direito desta de 'importar

*pneumáticos usados (...) desde que comprove junto à Autoridade Fiscalizadora o adimplemento da condição imposta pelas Resoluções [CONAMA] n. 258/99 e 301/2003” (Petição Avulsa STF n. 99.226, de 14.7.08).*

**4.3.** Do Tribunal Região Federal da 2ª Região vieram informações prestadas (Petição Avulsa STF n. 99.224, de 14.7.08):

**4.3.1.** pelo Desembargador Paulo Freitas Barata de que não teria ocorrido descumprimento a preceito fundamental, nos processos abaixo relacionados, nos quais exarou decisão, e cujo objeto é o que se tem na presente argüição: AMS 95.02.032955-0 (negou provimento à apelação da empresa importadora Tecnoradial Pneus Ltda.); AI 2003.02.01.006756-2 (negou seguimento ao recurso do Ibama, por não estar devidamente instruído); AI 2003.02.01.006767-7 (concedeu efeito suspensivo ao recurso da União); AI n. 2003.02.01.016991-7 (negou provimento ao recurso da empresa importadora Camargo Trading Importação e Exportação Ltda.); AI 2004.02.01.011280-8 (homologou desistência da empresa importadora Catagon Transporte de Cargas e Importação Ltda.); Medida Cautelar Inominada 2005.02.01.000345-3 (negou seguimento ao pedido do Ibama, por ser inadmissível a via escolhida) (Petição Avulsa STF n. 99.224, de 14.7.08);

**4.3.2.** pelo Desembargador Reis Friede que *“tem, reiteradamente, se manifestado no sentido da legitimidade da restrição imposta pela Portaria DECEX n. 8/91, do Departamento de Comércio Exterior, que proíbe a importação de bens de consumo usados”* (Petição Avulsa STF n. 99.224, de 14.7.08);

**4.3.3.** pelo Desembargador Frederico Gueiros que proferiu *“diversas decisões no sentido de desacolher pedido de obtenção de licença para importação de carcaças de pneus usados da Europa”* (AI 2005.02.01.012525-0; Apelação Cível 2004.51.01.018268-0; e AI 2007.02.01.002916-5) - Petição Avulsa STF n. 99.224, de 14.7.08;

**4.3.4.** pelo Desembargador Francisco Pizzolante que, em 23.5.2008, foram-lhe distribuídas duas Apelações em Mandado de Segurança, ainda sem apreciação (AMS 96.02.3435-6 e AMS 2001.02.01.041519-1) - Petição Avulsa STF n. 99.224, de 14.7.08;

**4.3.5.** pelo Desembargador Benedito Gonçalves que deu provimento a recurso e reconsiderou decisão no sentido de não ser possível expedir licenças de importação de carcaças de pneumáticos usados (Medida Cautelar Inominada n. 2006.02.01.007932-2) - (Petição Avulsa STF n. 99.224, de 14.7.08);

**4.3.6.** pela Desembargadora Vera Lúcia Lima da Silva que três ações mencionadas na petição inicial desta ação estão sob sua relatoria: a) Mandado de Segurança n. 2001.51.01.021578-7, em que se objetiva *"a declaração de ineficácia da Portaria SECEX n. 8/2000"*. A segurança foi negada pelo Juízo da 30ª Vara Federal do Rio de Janeiro, e o recurso de apelação interposto foi *"recebido apenas no efeito devolutivo [e] aguarda julgamento por parte da colenda Quinta Turma Especializada"*; b) Ação Cautelar n. 2002.02.01.009972-8, com pedido de concessão de efeito suspensivo à apelação interposta *"nos autos do processo principal e, desta forma, garantir a manutenção da atividade de importação de pneus usados. O pedido de liminar não foi apreciado e o processo seguiu seu trâmite regular e, no momento, aguarda sua inclusão em pauta para julgamento"*; c) Mandado de Segurança n. 2003.02.01.016651-5 contra decisão do Juiz *"da 5ª Vara Federal do Rio de Janeiro, proferida nos autos da ação mandamental n. 92.0050237-7, (...) a qual determinou que a autoridade impetrada se absteresse de aplicar a Portaria DECEX n. 18/1992, autorizando a importação de pneumáticos nos termos da Portaria DECEX n. 1/1992. A medida liminar foi deferida e, posteriormente, cassada. "No presente momento (...) aguarda julgamento em pauta que será designada o quanto antes"* (Petição Avulsa STF n. 114.348, de 20.8.2008).

**4.3.7.** pelo Juiz Federal Substituto Gustavo Arruda Macedo, da 2ª Vara do Rio de Janeiro, que *"a sentença proferida nos autos do Processo n. 2004.5101018271-0 reconheceu a constitucionalidade da Portaria DECEX 8/91(...); foi interposto recurso de apelação, o qual aguarda julgamento"* pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região (Petição Avulsa STF n. 101.340, de 21.7.08);

**4.3.8.** pela Juíza Federal Substituta Marianna Carvalho Belloti, da 3ª Vara do Rio de Janeiro, que, no Processo n. 2000.51.01.015268-2, *"não houve deferimento de liminar que autorizasse a importação de pneus usados (...)* e o [Tribunal Regional Federal da 2ª Região], em 24.7.2007,  *julgou improcedente o recurso de apelação"* (Petição Avulsa STF n. 100.430, de 17.7.08);

**4.3.9** o Juiz Federal Firly Nascimento Filho, da 5ª Vara do Rio de Janeiro encaminha cópias de decisões proferidas por ele e pelos magistrados André José Kozlowski e Liléa Pires de Medeiros, nos Processos ns. 92.0050237-7, 2002.5101007841-7, 2002.5101022377-6, 2002.5101014704-5, 2003.5101007301-1, 2004.5101013327-9, nas quais foi concedida *"a segurança para permitir a importação de carcaças de pneus usados para remoldagem"* (Petição Avulsa STF n. 101.335, de 21.7.08);

**4.3.10.** o Juiz Federal convocado José Antonio Lisboa Neiva, do Rio de Janeiro que atuou apenas na Apelação Cível n. 2004.51.01.015952-9, *"na qual a [6ª Turma Especializada], por maioria, negou provimento ao apelo de Pneus Hauer Brasil Ltda"* (Petições Avulsas STF n. 98.427, de 10.7.08, e 99.224, de 14.7.08);

**4.3.11.** a Juíza Federal Substituta Maria de Lourdes Coutinho Tavares, da 7ª Vara do Rio de Janeiro, apenas a assertiva de que a Juíza titular está de férias (Petições Avulsas STF 100.431, de 17.7.08, e 99.327, de 15.7.08 - fax);

**4.3.12.** a Juíza Federal Salete Maria Polita Maccalóz, Titular da 7ª Vara do Rio de Janeiro, solicitou a exclusão daquele órgão como Argüida, uma vez que foi atribuído àquela Vara o Processo n. 2003.51.01.02015-7, *“bem como à 4ª Turma. Esse processo não tramitou na 7ª Vara, desde seu ajuizamento tocou para a 24ª Vara desta Seção Judiciária...”* (Petição Avulsa STF n. 112.535, de 15.8.2008;

**4.3.13.** O Juiz Federal Substituto José Luís Castro Rodrigues, da 8ª Vara, do Rio de Janeiro, que ali tramitaram *“dois mandados de segurança cujos objetos referem-se à importação de carcaças de pneus remodelados. No primeiro deles, Mandado de Segurança n. 95.0019425-2”* a segurança foi concedida; a 5ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região deu provimento à remessa necessária e a decisão transitou em julgado. No Mandado de Segurança n. 2002.5101022492-6, foi deferida a tutela antecipada e, posteriormente, a segurança foi negada. No julgamento da apelação, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região reformou o julgado *“sob o fundamento de que a restrição da Portaria DECEX n. 8/91 não se aplica a insumos destinados à produção, o que se configuraria na hipótese, condicionando, no entanto, o deferimento das licenças à observância da Resolução CONAMA n. 258/99, a ser comprovada por meio de certidão expedida pelo IBAMA, que deverá ser apresentada à Autoridade Impetrada. Tal decisão transitou em julgado restando pendente apenas o cumprimento de decisão determinando a intimação das partes”* (Petição Avulsa STF 110.573, de 13.8.08).

**4.3.14.** O Juiz Federal Substituto Fábio César dos Santos Oliveira, da 11ª Vara, do Rio de Janeiro, que o Processo n. 2003.51.01.005700-5, mencionado na petição inicial, teve o pedido de tutela antecipada indeferido pelo Juiz Federal Substituto José Carlos Zebulum, contra o que foi interposto agravo de instrumento e a 6ª Turma do Tribunal Regional Federal da 2ª Região deu-lhe provimento, porém verificou-se que *“o domicílio da parte autora é no Município de Londrina, Estado do Paraná, (...) [E,] determinada a remessa dos autos para*

*distribuição a uma das Varas Federais da Subseção Judiciária de Londrina, foi declarada a nulidade das decisões proferidas e daquelas que as substituíram, não mais persistindo os efeitos do acórdão prolatado pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região”* (Petição Avulsa STF n. 101.342, de 21.7.08).

**4.3.15.** o Juiz Federal Cláudio Maria Pereira Bastos Neiva, da 14ª Vara do Rio de Janeiro, informa jamais ter proferido *“decisão autorizando a importação de pneus usados”*. O Processo n. 2002.5101014705-1, observa, não é da 14ª Vara Federal como consta da inicial (Petição Avulsa STF n. 102.509, de 23.7.08).

**4.3.16.** o Juiz Federal Bruno Otero Nery, da 15ª Vara do Rio de Janeiro, que o único processo em trâmite naquele juízo e mencionado na inicial (MS n. 2004.5101005193-7) teve a medida liminar indeferida, *“e, no mérito, o pedido foi julgado improcedente e denegada a segurança, estando atualmente os autos no [Tribunal Regional Federal da 2ª Região] para julgamento de recurso de apelação”* (Petição Avulsa STF n. 101.334, de 21.7.08).

**4.3.17.** O Juiz Federal Substituto Rafael de Souza Pereira Pinto, da 16ª Vara do Rio de Janeiro, que cinco processos tramitaram naquele juízo. Em dois deles a segurança foi negada (Processos ns. 2003.5101009085-9 e 2003.5101028108-2); em outros dois, a segurança foi concedida em parte e determinado às autoridades impetradas a *“pronta expedição das licenças de importação dos insumos industriais (carcaças de pneus usados)”* (Processos ns. 2004.5101021624-0 e 2006.5101005790-0); e em outro houve o deferimento da antecipação dos efeitos da tutela e foi determinado aos *“Réus a adoção das medidas necessárias à expedição das licenças de importação”* (Processo n. 2006.5101006669-0) (Petição Avulsa STF n. 101.338, de 21.7.08).

**4.3.18.** o Juiz Federal Eugênio Rosa de Araújo, da 17ª Vara do Rio de Janeiro, que o Processo n. 2004.5101011794-8, *“em que figura como autora Novabresso Remoldagem de Pneus Ltda. e como*

*réus União e Ibama (...) [foi julgado] improcedente (...). Como não houve recurso contra a referida sentença, tendo a mesma transitado em julgado, a União iniciou a execução para exigir do executado, ora autor, o pagamento da sucumbência, encontrando-se o processo nessa fase atualmente (...). Sendo assim, a argüição de descumprimento de preceito fundamental em tela não deve atingir o juízo da 17ª Vara"* (Petição Avulsa STF n. 99.484, de 15.7.08).

**4.3.19.** a Juíza Federal Regina Coeli Medeiros de Carvalho, da 18ª Vara do Rio de Janeiro, "estranhou" o comparecimento daquele órgão na ação, ao argumento de que "*há tempos, firme posicionamento contrário às importações de pneus com a finalidade de comercialização no mercado interno após a remodelagem ou recauchutagem dos mesmos, com o indeferimento de todos os pedidos de liminar apresentados e a improcedência das ações ajuizadas com esse propósito*". Assevera que, no Processo n. 2002.51.01.021335-7, o pedido da empresa foi julgado improcedente, e, no Mandado de Segurança n. 2001.51.01.001651-1, a segurança foi concedida para autorizar a expedição das licenças de importação "*desde que comprovado que os referidos bens foram adquiridos anteriormente ao advento da Portaria SECEX n. 8, de 25 de setembro de 2000. Este processo, atualmente, encontra-se pendente de julgamento do recurso de apelação no Tribunal Regional Federal da 2ª Região*" (Petição Avulsa STF n. 98.918, de 11.7.08);

**4.3.20.** pelo Juiz Federal Substituto Érico Teixeira Vinhosa Pinto, da 20ª Vara do Rio de Janeiro, que, "*ao contrário do que afirmado na petição inicial, o pedido formulado nos autos do Processo n. 2006.51.01.004284-2, (...) foi julgado improcedente*". No julgamento do recurso de apelação, foi deferida a antecipação da tutela recursal, "*sendo certo que tal decisão encontra-se suspensa por força do provimento emanado pela então Ministra Presidente [do] Supremo Tribunal Federal*". Notícia, ainda, que "*proferiu sentença de improcedência em outros casos idênticos, dos quais se podem citar os Mandados de*

*Segurança n. 2005.51.01.015092-0, 2006.51.01.016980-5 e 2007.51.01.017070-8" (Petição Avulsa STF n. 101.336, de 21.7.08).*

**4.3.21.** a Juíza Federal Substituta Liléa Pires de Medeiros, da 22ª Vara do Rio de Janeiro, que o arquivamento do Processo n. 2002.51.01.014526-1 (Petição Avulsa STF n. 104.362, de 29.7.08).

O exame das 510 folhas encaminhadas contendo "*cópia integral dos autos do Mandado de Segurança*" n. 2002.51.01.014526-1 conduz à conclusão de ter sido concedida a segurança "*para determinar que o Diretor do Departamento de Operações de Comércio Exterior - DECEX se abstenha de negar a importação, pela Impetrante, de carcaças de pneumáticos usados destinados à matéria-prima para o fabrico de pneus remoldados, na proporção do quantitativo de pneus inservíveis comprovadamente coletados e destruídos pela empresa*" (fl. 169). Em 26.5.2004, a 2ª Turma do Tribunal Regional Federal da 2ª Região negou provimento à apelação da União (fl. 429), decisão que transitou em julgado em 20.4.2005 (Petição Avulsa STF n. 112.536, de 15.8.08);

**4.3.23.** a Juíza Federal Vellêda Bivar Soares Dias Neta, da 24ª Vara do Rio de Janeiro, anexa cópia do Processo n. 2003.51.01.020151-7, que "*foi da lavra do então juiz em exercício (...) Dr. Washington Juarez de Brito Filho*", que concedeu a segurança para que a União se abstinhasse de "*impor obstáculos no licenciamento das importações de carcaças de pneus*" (Petição Avulsa STF n. 103.637, de 25.7.08).

**4.3.24.** pelo Juiz Federal Marcelo Pereira da Silva, da 27ª Vara do Rio de Janeiro, que nenhum dos processos relacionados pelo Argüente foi a ele concluso, e, quanto aos feitos relacionados à matéria (Processos ns. 2005.51.01.014658-8 e 2006.51.01.02500-7), "*nenhum deles teve resultado favorável à tese dos autores em 1º grau de jurisdição*" (Petição Avulsa STF n. 99.224, de 14.7.08);

**4.4.1.** Do Tribunal Regional da 3ª Região veio a informação, prestada pela eminente Presidente, Dra. Marli Ferreira, de que aquele *"Tribunal tem decidido (...) no sentido da legitimidade da vedação imposta à importação de pneus usados"* (Petição Avulsa STF n. 95.983, de 3.7.08).

Especifica que apenas a 3ª Turma daquele Tribunal tem decisões que destoam desse entendimento: a) Processos ns. 93.03.090089-8 e 94.03.030116-3, que discutiram a *"legalidade da vigência da Portaria n. 1/92, que estabeleceu restrições para a importação de pneumáticos usados para fins de recauchutagem"*; b) o Processo n. 95.03.003038 fundou-se na *"validade da Portaria IBAMA n. 138-N/92, que proibiu a importação de resíduos de pneumáticos, porém entendendo que a restrição nela contida não se aplicaria aos pneus recauchutados, que já passaram por processo de industrialização, estando afastado o risco de danos ambientais"*; c) no Processo 2002.61.00.004306-9 citado pelo Argüente, *"não foi proferida qualquer decisão judicial no sentido da legalidade e constitucionalidade da importação de pneus usados"* (Petições Avulsas STF n. 100.967, de 18.7.08; e 95.986 (fax), de 3.7.08) (especificações dos magistrados no item 3 do Anexo II).

**4.4.1.** Nesse sentido, a Desembargadora Federal Alda Bastos noticia não ter proferido *"decisão judicial [alguma] no sentido da legalidade e constitucionalidade da importação de pneus usados"* (Petição Avulsa STF n. 100.966, de 18.7.08).

**4.4.2.** O Desembargador Federal Carlos Murta afirma que *"não foi localizado nenhum registro de ação cujo objeto coincida com"* o desta ação (Petição Avulsa STF n. 100.966, de 18.7.08);

**4.4.3.** O Juiz Federal convocado Rodrigo Zacharias, de São Paulo, informa o número dos processos julgados, nos termos do que informado pelo Presidente daquele Tribunal Regional Federal (Petição Avulsa STF n. 100.966, de 18.7.08).

**4.4.4.** a Desembargadora Federal Yatsuda Moromizato Yoshida testa não ter proferido "*decisões acerca da matéria ventilada n[estes] autos*" (Petição Avulsa STF n. 100.966, de 18.7.08).

**4.4.5.** O Desembargador Federal Lazarano Neto não se recordar "*ter julgado favoravelmente à importação de bens de consumo usados, especialmente com relação a pneus*" (Petição Avulsa STF n. 100.966, de 18.7.08);

**4.4.6.** a Desembargadora Federal Mairan Maia também informa não ter proferido "*decisão favorável à importação de pneus usados*" (Petição Avulsa STF n. 100.966, de 18.7.08);

**4.4.7.** O Desembargador Federal Márcio Moraes noticia que, no julgamento da Apelação em Mandado de Segurança n. 199.61.12.002114-3, foi negado provimento ao recurso da empresa importadora de pneus usados (Petição Avulsa STF n. 100.966, de 18.7.08);

**4.4.8.** O Desembargador Federal Nery da Costa Júnior informa o julgamento da Apelação Cível n. 95.3.3038-2 "*pela Terceira Turma d[aquela] Corte, [em 26.7.06], sendo, à unanimidade, negado provimento à apelação*" da empresa importadora (Petição Avulsa STF n. 100.966, de 18.7.08).

**4.4.9.** a Desembargadora Federal Regina Helena Costa assevera lhe terem sido conclusos autos dos Processos ns. 2000.61.04.009196-0 e 2005.61.06.00730-5, "*nos quais foram proferidas, respectivamente, sentença concessiva e denegatória das ordens*" (Petição Avulsa STF n. 100.966, de 18.7.08);

**4.4.10.** o Desembargador Federal Roberto Haddad atesta não constar em seu gabinete "*decisões judiciais no sentido de permitir a importação de bens de consumo usados*" e apresenta quatro decisões em agravo, nos quais foram indeferidos os

pedidos de efeito suspensivo requeridos pelas empresas (Petição Avulsa STF n. 100.966, de 18.7.08);

**4.4.11.** a Desembargadora Federal Salette Nascimento informa que o Processo 2002.61.00.004306-9, referido na petição inicial, não é de sua relatoria (Petição Avulsa STF n. 100.966, de 18.7.08);

**4.4.12.** o Juiz Federal convocado Luiz Alberto de Souza Ribeiro informa não ter proferido qualquer decisão a respeito da matéria tratada nesta ação (Petição Avulsa STF n. 100.966, de 18.7.08).

**4.4.13.** o Juiz Federal convocado Roberto Jeuken informa *"que não funcion[ou] como relator em nenhum processo relativo à importação de pneus usados (...). No entanto, integr[ou] quorum de votação, relativamente à matéria na AMS n. 94.03.093527-8 e REOMS n. 93.03.012361-1"*. O sítio daquele Tribunal dá notícia de que, no primeiro, a apelação da empresa foi parcialmente provida quanto à legitimidade e, no mérito, a segurança foi negada; no segundo, foi negado provimento à remessa *ex officio*, ao fundamento de que *"a impetrante obteve a Guia para a importação de pneus usados, já na vigência da Portaria DECEX n. 8, porém, antes da Portaria DECEX n. 1/92, para um total de 11.000 peças, o que fez em partes e em datas distintas. Por ocasião da última remessa de bens, já vigorava a Portaria 01/92, tendo a Administração, com sua aplicação, obstado a liberação dos bens. Não se discute a validade da Portaria n. 1/92, mas sua aplicação, diante das peculiaridades do caso trazido, considerando tratar-se de norma superveniente à importação, cuja autorização logrou obter do Poder Público, mesmo na vigência da Portaria DECEX n. 8/91, não podendo retroagir para colher autorização já concedida. Anot[a-se], ademais, que os bens chegaram ao Porto de Santos em 27 de dezembro de 1991, e, embora a Declaração de Importação tenha sido registrada apenas em 23 de janeiro de 1992, todos os atos materiais de importação ocorreram antes da vigência do mencionado dispositivo legal (Portaria*

1/92), o qual, conquanto legítimo mostra-se inaplicável, na hipótese, não podendo retroagir para ser aplicado às Guias de Importações já deferidas, cujos bens ingressaram no País, igualmente, antes de sua existência." (DJ 20.9.2007) - (Petição Avulsa STF n. 100.966, de 18.7.08);

**4.4.14.** o Juiz Federal José Francisco da Silva Neto, da 3ª Vara de Bauru-SP, convocado perante a Turma Suplementar da Segunda Seção, informa que "não atuou, como Relator, em nenhum feito envolto com a matéria objeto" desta ação (Petição Avulsa STF n. 100.966, de 18.7.08);

**4.4.15.** o Juiz Federal convocado Valdeci dos Santos afirma não ter atuado em qualquer processo relativo à importação de pneus usados (Petição Avulsa STF n. 100.966, de 18.7.08);

**4.4.16.** a Juíza Federal convocada Eliana Marcelo informa que proferiu "dois votos, Acórdãos de n. 94.03.093527-8 e 93.03.12361-1, em perfeita consonância com as disposições contidas na Portaria DECEX n. 8, de [14.5.91], do Departamento de Comércio Exterior, não tendo havido, portanto, infringência às normas questionadas" na presente Argüição (Petição Avulsa STF n. 100.966, de 18.7.08);

**4.4.17.** a Juíza Federal Mônica Autran Machado Nobre, da 4ª Vara Federal de São Paulo, informa que a sentença que julgou procedente o pedido não foi por ela proferida e os autos - Processo n. 2002.61.00.004306-9 - estão conclusos a Desembargadora para julgamento da apelação interposta (Petição Avulsa STF n. 100.966, de 18.7.08).

**4.5.** O Tribunal Regional Federal da 5ª Região encaminha rol de processos versando sobre a matéria desta Argüição e a situação de cada qual (item 4 do Anexo II), afirmando o Presidente daquele Tribunal Região Federal ter sido noticiado que "nenhuma informação se tem a prestar além daquelas já trazidas na petição inicial que instrui" esta ação (Petição

Avulsa STF n. 100.115, de 17.7.08 especificações no item 5 do Anexo II).

Mas a Juíza Federal Substituta Gisele Chaves Sampaio Alcântara, da 4ª Vara de Fortaleza/CE, informa que, no Processo n. 95.0022905-6, Recapadora de Pneus Hauer Brasil Ltda. impetrou e obteve mandado de segurança, decisão que foi confirmada em segundo grau. Porém, no julgamento do Recurso Extraordinário 411.318-0, o Ministro Celso de Mello deu provimento ao recurso da União, mantida a decisão no julgamento do agravo regimental, tendo sido os autos arquivados (Petição Avulsa STF n. 100.114, de 17.7.08).

De todos se vê que alguns responderam no sentido de não ter havido o deferimento de pedido formulado para se negar aplicação às normas e, os que os deferiram, basearam-se em interpretação conclusiva quanto à ilegalidade das normas proibitivas da importação dos pneus, especialmente quanto aos remoldados.

#### Da exclusão de alguns Argüidos

5. O Argüente relaciona decisões judiciais que, segundo ele, teriam sido favoráveis à importação de pneus usados e remoldados no Supremo Tribunal Federal, nos Tribunais Regionais Federais e em juízos federais de diversas varas do país.

Alguns dos Argüidos responderam ao pedido de informações demonstrando "indignação" pela inclusão de processos a eles distribuídos e julgados, pois, afirmam, jamais teriam proferido decisões que autorizassem a importação de pneus usados e remoldados (fls. ).

O exame das informações **leva à necessidade de serem excluídos alguns dos Argüidos, pois a legitimidade das partes é uma das condições da ação, e, nos termos das informações prestadas, não houve qualquer decisão por eles proferida que considerasse legal e/ou constitucional a importação de pneus**

**usados e reformados, pelo que devem eles ser tidos como ilegítimos para figurar na presente Arguição.**

**São eles:**

**5.1. Tribunal Regional Federal da 2ª Região:**

a) AMS 95.02.032955-0; AI 2003.02.01.006756-2; AI 2003.02.01.006767-7; AI n. 2003.02.01.016991-7; AI 2004.02.01.011280-8; Medida Cautelar Inominada 2005.02.01.000345-3, Rel. Desembargador Paulo Freitas Barata;

b) Desembargador Reis Friede;

c) AI 2005.02.01.012525-0; Apelação Cível 2004.51.01.018268-0; e AI 2007.02.01.002916-5, Desembargador Frederico Gueiros;

d) Medida Cautelar Inominada n. 2006.02.01.007932-2, Rel. Desembargador Benedito Gonçalves;

e) Processo n. 2004.5101018271-0, da 2ª Vara Federal do Rio de Janeiro (recurso de apelação pendente de julgamento);

f) Processo n. 2000.51.01.015268-2, da 3ª Vara Federal do Rio de Janeiro;

g) Apelação Cível n. 2004.51.01.015952-9, da 6ª Turma Especializada;

h) Processo n. 2003.51.01.02015-7, mencionado, não tramitou na 7ª Vara Federal do Rio de Janeiro.

i) Processo n. 2003.51.01.005700-5, da 11ª Vara do Rio de Janeiro, foi encaminhado à Subseção Judiciária de Londrina/PR, e não persistiram as decisões proferidas.

j) Processo n. 2002.5101014705-1 não pertence à 14ª Vara Federal do Rio de Janeiro, e jamais foi proferida "decisão autorizando a importação de pneus usados";

k) MS n. 2004.5101005193-7, da 15ª Vara do Rio de Janeiro;

l) Processo n. 2004.5101011794-8, da 17ª Vara Federal do Rio de Janeiro;

m) Processo n. 2006.51.01.004284-2; Mandados de Segurança ns. 2005.51.01.015092-0; 2006.51.01.016980-5; e 2007.51.01.017070-8, da 20ª Vara Federal do Rio de Janeiro;

n) Processos ns. 2005.51.01.014658-8 e 2006.51.01.02500-7, da 27ª Vara Federal do Rio de Janeiro.

## **5.2. Tribunal Regional Federal da 3ª Região:**

Apenas a 3ª Turma daquele Tribunal tem autorizado a importação de pneus usados. Não autorizaram a importação de pneus usados e reformados:

a) Desembargadora Federal Alda Bastos;

b) Desembargador Federal Carlos Murta;

c) Desembargadora Federal Yatsuda Moromizato Yoshida;

d) Desembargador Federal Lazarano Neto;

e) Desembargadora Federal Mairan Maia;

f) Apelação em Mandado de Segurança n. 199.61.12.002114-3, Desembargador Federal Márcio Moraes;

g) Apelação Cível n. 95.3.3038-2, Desembargador Federal Nery da Costa Júnior;

h) Desembargador Federal Roberto Haddad;

i) Processo 2002.61.00.004306-9, não é de relatoria da Desembargadora Federal Salette Nascimento;

j) Juiz Federal convocado Luiz Alberto de Souza Ribeiro;

k) Juiz Federal José Francisco da Silva Neto, da 3ª Vara em Bauru/SP;

l) Juiz Federal convocado Valdeci dos Santos;

m) Processos ns. 94.03.093527-8 e 93.03.12361-1, da Juíza Federal convocada Eliana Marcelo;

n) Juíza Federal Mônica Autran Machado Nobre;

### **5.3. Tribunal Regional Federal da 4ª Região:**

a) Processo n. 2003.70.00.047071-8, da 2ª Vara Federal de Curitiba/PR, tem objeto diverso da questão versada nos autos;

b) Processo n. 2002.70.00.008773-6, da 7ª Vara de Curitiba.

### *As Opiniões dos Especialistas*

**6.** A especificidade e a repercussão que abrangem o tema, somadas à necessidade de um exame mais acurado das razões e dos fundamentos veiculados na presente ação e melhor compreensão das questões aqui envolvidas, foram determinantes para a realização de audiência pública, nos termos do § 1º do art. 6º da Lei n. 9.882/99, a qual ocorreu em 27.6.2008, ocasião em que especialistas manifestaram-se sobre suas teses, de forma a

clarear ambas as proposições: contrária e favorável à importação dos pneus usados e remoldados.<sup>1</sup>

Breve histórico da legislação sobre a matéria

7. A questão posta a exame na presente Argüição fere, especificamente, três preceitos constitucionais fundamentais, a saber, o direito à saúde e, conexo a ele, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225, da Constituição brasileira), do que decorre que a busca de desenvolvimento econômico sustentável, enfatizados nos autos os princípios da livre iniciativa e da liberdade de comércio, há de se dar com o desenvolvimento social saudável.

8. Na espécie em causa se põem, de um lado, a) a proteção aos preceitos fundamentais relativos ao direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cujo descumprimento estaria a ocorrer por decisões judiciais conflitantes; e, de outro, b) o desenvolvimento econômico sustentável, no que qual se abrigaria, na compreensão de alguns, a importação de pneus usados para o seu aproveitamento como matéria-prima, utilizado por várias empresas, que, por sua vez, geram empregos diretos e indiretos.

Alguns documentos e, em especial, as normas que necessitam ser enfatizadas para o deslinde da causa em exame, contudo, podem ser listadas na forma seguinte:<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> No anexo III se tem a síntese das teses debatidas.

<sup>2</sup> Pesquisa, por ordem cronológica, dos eventos mundiais, trabalhos, dos pactos, dos acordos que contribuíram para um novo sistema normativo podem ser assim sintetizados:

- 1955, Princeton, New Jersey, ocorreu o Primeiro Simpósio Internacional *Man's Role in Changing the Face of the Earth* (Papel do Homem na Mudança da Face da Terra), com a participação de estudantes de todo o mundo.

- 1961, 30 de setembro, foi criada a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE ou OECD, em inglês, ou Grupo dos Ricos, com sede em Paris, na França. Seus integrantes comprometeram-se com os princípios

---

da economia de livre mercado, além de dar incentivo para que investimentos fossem feitos nos países em desenvolvimento.

- 1962, foi lançado o livro *Silent Spring* (Primavera Silenciosa), da escritora e cientista americana Rachel Carson, que, ao efetuar pesquisas com o pesticida denominado DDT, concluiu que este entrava na cadeia alimentar e se armazenava nos tecidos adiposos dos animais e do homem, e, daí, adviriam risco de câncer e dano genético. Reações da indústria de pesticida levaram o Presidente John Kennedy a ordenar ao comitê científico do governo que investigasse as afirmações da autora, o qual concluiu estarem elas corretas, e, como resultado, o governo passou a supervisionar o uso do DDT, até o seu banimento.

- 1968, em Paris, a Unesco promoveu a Conferência Intergovernamental de Especialistas sobre as Bases Científicas para o Uso e a Conservação Racional dos Recursos da Biosfera, conhecida como Conferência da Biosfera, na qual surgiram as primeiras discussões sobre o desenvolvimento ecologicamente sustentável.

- 1968, formou-se o Clube de Roma, constituído por cientistas, industriais e políticos, que teve como objetivo discutir e analisar os limites do crescimento econômico ao levar em consideração o uso crescente dos recursos naturais.

- 1971, instituiu-se o princípio do poluidor-pagador, no âmbito de atuação da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico - OCDE, que determina que os causadores de poluição devem pagar os custos da contaminação por ela provocada. Somente 20 anos depois, em junho de 1992, o denominado princípio do poluidor-pagador (*polluter-pays principle*) ou princípio da responsabilidade (ou responsabilização) foi convalidado, com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - ECO-92, realizada no Rio de Janeiro.

- 1972, um grupo de pesquisadores publicou o trabalho intitulado *Os Limites do Crescimento*, editado pelo Clube de Roma. Concluiu-se que, para o alcance da estabilidade econômica e em respeito à finitude dos recursos naturais, seria necessário inibir o crescimento populacional e do capital industrial.

- 1972, 26 de maio, durante uma reunião sobre a utilização dos recursos hídricos, os países membros do Conselho da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômicos - OCDE aprovaram a *Recomendação sobre os Princípios Diretores Relativos aos Aspectos das Políticas Ambientais, sobre o Plano Internacional*. Sustentaram que o Poder Público deveria exercer vigilância sobre as indústrias e realizar medidas para reduzir a poluição e promover a melhor aplicação dos recursos naturais.

- 1972, junho, em Estocolmo, na Suécia, foi realizada a Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente Humano, que levou à criação do *United Nations Environmental Program* - UNEP, conhecido no Brasil como *Programa das Nações*

Em 1980, o Congresso dos Estados Unidos da América aprovou o *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act* - CERCLA ou Superfund para combater os danos causados pelos resíduos perigosos que são jogados fora ou abandonados, sem controle por qualquer órgão ou empresa e, ainda, para

---

*Unidas para o Meio Ambiente* - PNUMA, que estabeleceu um traçado das linhas básicas que deram origem às futuras legislações ambientais hoje conhecidas e substituiu a defesa da tese de crescimento zero, sustentada pelos países ricos, pelos conceitos de desenvolvimento sustentável.

Foi o primeiro documento de âmbito internacional a mencionar o que hoje se denomina direito intergeracional ao estabelecer que *"o homem tem a solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente para a atual e as futuras gerações"*.

- 1974, foi publicado na revista *Nature*, pelos cientistas Franklin Rowland e Mario Molina, um estudo que demonstra que o gás CFC é responsável pela redução da camada de ozônio da atmosfera terrestre.

- 1975, 14 de agosto, o Decreto-Lei n. 1.413 dispôs sobre *"o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais"*, editado em resposta à Convenção de Estocolmo, porém, *"Signatário do documento, o Brasil compartilhou das reservas dos países em desenvolvimento, que então alimentavam suspeitas fundadas no conflito de interesses entre as nações altamente industrializadas e as nações em fase de desenvolvimento industrial ascendente"* (HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. Del Rey: Belo Horizonte, 2002, p. 269).

- 1978, o Presidente Jimmy Carter declarou estado de emergência em Love Canal, bairro no Sudeste do Distrito de La Salle, da Cidade de Niagara Falls, New York, após a constatação do aumento de problemas de pele, abortos e má-formação congênita nos fetos na população residente naquela localidade. Esse local, entre as décadas de 1940 a 1950, foi utilizado para depósito de aproximadamente 21.000 toneladas de resíduos químicos, e, com o crescimento da cidade e a demanda por moradias, a área foi utilizada para construção de casas e escolas. Em razão desse fato, vários países revisaram suas legislações ambientais quanto aos critérios para ocupação do solo urbano.

- 1979, 19 de dezembro, foi sancionada a Lei n. 6.766, que dispôs sobre o parcelamento do solo urbano e, para proteger a saúde pública, dispôs, no inc. II do parágrafo único do art. 3º, que não seria permitido o parcelamento do solo *"em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados"*.

estabelecer o respectivo fundo para financiar medidas rápidas e processos de descontaminação. O objetivo, então, foi "desenvolver atividades de saúde pública especificamente associadas à exposição, real ou potencial, a agentes perigosos emitidos ao ambiente ..." (fonte: portal saúde do governo federal).

Em 1981, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente promoveu reunião de Peritos em Legislação Ambiental em Montevideú, preocupados com o transporte de resíduos tóxicos e poluentes entre países e idealizou o que viria a ser a Convenção da Basiléia.

Em 31.8.1981, o Brasil sancionou a Lei n. 6.938, que "dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação", por ela se instituindo o princípio do poluidor-pagador.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> "Art. 4º A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

(...)

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

(...)

Art. 14. Sem prejuízo das penalidades definidas pela legislação federal, estadual e municipal, o não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção dos inconvenientes e danos causados pela degradação da qualidade ambiental sujeitará os transgressores:

I - à multa simples ou diária, nos valores correspondentes, no mínimo, a 10 (dez) e, no máximo, a 1.000 (mil) Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTNs, agravada em casos de reincidência específica, conforme dispuser o regulamento, vedada a sua cobrança pela União se já tiver sido aplicada pelo Estado, Distrito Federal, Territórios ou pelos Municípios.

II - à perda ou restrição de incentivos e benefícios fiscais concedidos pelo Poder Público;

III - à perda ou suspensão de participação em linhas de financiamento em estabelecimentos oficiais de crédito;

IV - à suspensão de sua atividade.

§ 1º - Sem obstar a aplicação das penalidades previstas neste artigo, é o poluidor obrigado, independentemente da existência de culpa, a indenizar ou reparar os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados por sua atividade. O Ministério Público da União e dos Estados terá legitimidade para

Em 1982, foi celebrada em Montego Bay, na Jamaica, a Convenção da Organização das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar, pela qual se declarou que a maior parte dos poluentes marítimos são originários do continente, donde a declaração da necessidade de se estabelecerem regras, padrões e ações para prevenir a degradação do ambiente marinho.<sup>4</sup>

Em 23.1.1986, foi publicada a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama n. 1, que "*Dispõe sobre procedimentos relativos a Estudo de Impacto Ambiental*", assim considerado "*qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população;*" (art. 1º).

Em 4.8.1987, foi publicado o Relatório *Nosso Futuro Comum*, ou Relatório Brundtland, resultado de estudos promovidos pela Comissão Mundial da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

---

*propor ação de responsabilidade civil e criminal, por danos causados ao meio ambiente*".

<sup>4</sup> Entre os dias 2 e 3 de dezembro de 1984, 40 toneladas de gases letais vazaram da fábrica de agrotóxicos americana Union Carbide Corporation, localizada em Bhopal, Índia. Ainda hoje é incerto o número de pessoas que morreram em consequência da exposição aos gases, porém estima-se entre 6.500 e 10.000 mil pessoas. Após esse desastre, pressionou-se para a elaboração de normas que garantissem aos cidadãos o acesso às informações.

Em 1985, o Canadá lançou a *Responsible Care*, ou *Atuação Responsável*, em que desenvolveu códigos de conduta a serem seguidos pelas empresas químicas do mundo que se comprometem a adotar um conjunto de regras de gestão que visam ao cuidado com o meio ambiente, com a saúde e com a segurança, além de fornecer informações sobre suas atividades.

Em 1985, ocorreu na Áustria encontro promovido entre a Sociedade Meteorológica Mundial, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - Unep e o Conselho Internacional das Nações Unidas - ICSU, o qual sinalizou que o aumento das quantidades de gás carbônico na atmosfera resultaria no aumento da temperatura média global, o que se denominou 'efeito estufa'; fala-se em aquecimento global.

- UNCED e chefiados pela Primeira-Ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland, no qual se difundiu o termo “desenvolvimento sustentável” como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”.<sup>5</sup>

Em 1988, a Constituição do Brasil inclui a saúde como direito social fundamental (art. 6º), dispondo, ainda, que “A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196).

Conferiu-se competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (inc. VI, art. 23).

Em outra norma de sobreimportância, estatuiu a Constituição brasileira:

*“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao*

---

<sup>5</sup> O relatório concluiu não poder coexistir o desenvolvimento sustentável com o vigente padrão de consumo e produção. Segundo o Relatório Brundtland, uma série de medidas deveria ser adotada pelos países para promover o desenvolvimento sustentável. Entre elas: a) limitação do crescimento populacional; b) garantia de recursos básicos (água, alimentos, energia) a longo prazo; c) preservação da biodiversidade e dos ecossistemas; d) diminuição do consumo de energia e desenvolvimento de tecnologias com uso de fontes energéticas renováveis; e) aumento da produção industrial nos países não industrializados com base em tecnologias ecologicamente adaptadas; f) controle da urbanização desordenada e integração entre campo e cidades menores; e g) atendimento das necessidades básicas (saúde, escola, moradia).

*Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.*

*§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:*

*I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;*

*II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;*

*III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;*

*IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;*

*V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;*

*VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;*

*VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.*

*§ 2º Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.*

§ 3º *As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”.*<sup>6</sup>

Ainda no plano internacional, mas com reflexos diretos na legislação interna dos Estados signatários, um dos quais o Brasil, de se salientar a *Convenção da Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito*, de 22.3.1989, adotada e reconhecida como documento de referência mundial na Conferência de Plenipotenciários, em Basiléia, convocada pelo Diretor Executivo do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA, que definiu a organização e o movimento de resíduos sólidos e líquidos perigosos (fonte: <<http://www.basel.int>>.).

Na seqüência dos princípios adotados naquela Convenção é que, em 14.5.1991, foi editada, no Brasil, a Portaria n. 8, pelo Departamento de Operações de Comércio Exterior - Decex, vedando a importação de bens de consumo usados (art. 27).

A Convenção da Basiléia entrou em vigor em 5.5.1992, e, em seu preâmbulo, reconheceu-se que *“a maneira mais eficaz de proteger a saúde humana e o ambiente dos perigos causados [pelos resíduos perigosos] é reduzir a sua produção ao mínimo, em termos de quantidade e ou potencial de perigo, [bem como] (...)* *qualquer Estado tem o direito soberano de proibir a entrada ou eliminação de Resíduos perigosos estrangeiros e outros Resíduos no seu território”.*<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup>Os §§ 2º e 3º do art. 225 da Constituição da República conferiram *status* constitucional ao princípio do poluidor-pagador, ao obrigar o poluidor/explorador a recuperar e reparar o dano ambiental decorrente de sua ação ou omissão.

<sup>7</sup> Em 1992, véspera da reunião de Cúpula da Rio-92, foi fundada a *World Business Council on Sustainable Development - WBCSD*, a partir de um convite do Secretário Geral da Cúpula da Eco/Rio-92, Maurice Strong, ao industrial suíço Stephan Schmidheiny, para que transmitisse a visão de sustentabilidade por

Entre 3 a 14 de junho de 1992, realizou-se, no Rio de Janeiro, a Conferência da ONU em Meio Ambiente e Desenvolvimento - UNCED ou Eco-92, na qual se discutiu não apenas o meio ambiente, mas a economia e suas conseqüências sobre o meio ambiente. Desse encontro resultaram alguns documentos: a) A Carta da Terra; b) três convenções (Biodiversidade, Desertificação e Mudanças Climáticas); c) a declaração de princípios sobre florestas; d) a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento; e e) a Agenda 21 (base para que cada Estado elabore seu plano de preservação do meio ambiente).<sup>8</sup> Ali

---

parte da comunidade internacional de negócios, na defesa da idéia de que os negócios são bons para o meio ambiente e vice-versa (fonte: <<http://www.wbcsd.org>> Acesso em 11 set. 2008).

<sup>8</sup> Alguns dos princípios que constaram daquele documento podem ser realçados:

Princípio 7: "Os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam".

Princípio 14: "Os Estados devem cooperar de modo efetivo para desestimular ou prevenir a realocação ou transferência para outros Estados de quaisquer atividades ou substâncias que causem degradação ambiental grave ou que sejam prejudiciais à saúde humana".

Princípio 15: "De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental".

Princípio 16: "Tendo em vista que o poluidor deve, em princípio, arcar com o custo decorrente da poluição, as autoridades nacionais devem promover a internacionalização dos custos ambientais e o uso de instrumentos econômicos,

foram confirmadas as diretivas da Conferência de Estocolmo, 1972, além da validação de outros conceitos, como o desenvolvimento sustentável e o princípio do poluidor-pagador.

Em 16.6.1992, o Congresso Nacional editou o Decreto Legislativo n. 34, pelo qual se aprovou o texto da Convenção da Basiléia, e, em 15.10.1992, o Brasil depositou sua carta de adesão, que passou a vigorar em 30.12.1992.

Em 22.12.1992, foi publicada a Portaria Ibama n. 138-N, que, com base na Convenção da Basiléia, proibiu a importação de pneus usados (art. 2º, inc. III, § 3º).

Em 19.7.1993, foi publicado o Decreto n. 875, pelo qual o Brasil promulgou o texto da Convenção da Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito.

Em 1996, a norma ISO 14.001, que versa sobre gestão ambiental das empresas, foi tomada como padrão internacional. E **em 12.12 daquele mesmo ano a Resolução n. 23, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, proibiu a importação de pneus usados.**

Em 7.1.1998, a Resolução n. 235, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, alterou o Anexo 10 da Resolução Conama n. 23 e classificou os pneumáticos usados na categoria de 'resíduos inertes', de importação proibida (código Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM 4012.20.00).

Em 1998, foi adotada a Convenção de Rotterdam ou Convenção PIC sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado para o Comércio Internacional de Certas Substâncias Químicas, assinado por mais de 75 Países, para reduzir riscos associados

---

*levando na devida conta o interesse público, sem distorcer o comércio e os investimentos internacionais" (conceituou-se o princípio do poluidor-pagador).*

ao uso de pesticidas e produtos químicos perigosos das atividades industriais. Por ela se permite que Países signatários, como o Brasil, deliberem sobre quais produtos químicos perigosos poderão ser importados em seu território e quais serão proibidos, por apresentarem riscos ao meio ambiente e à saúde humana. A *Convenção PIC, a Convenção da Basiléia sobre Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Tóxicos e a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes - POP* constituem a base das normas internacionais que regulam a produção, o transporte internacional e o comércio de certas substâncias químicas consideradas tóxicas ou prejudiciais à saúde e ao meio ambiente.

Em 26.8.1999, a Resolução Conama n. 258 estabeleceu o princípio da responsabilidade do produtor e do importador de pneus novos, incluídos aqueles que acompanham o veículo, para a sua adequada destinação.

Em 25.9.2000, foi editada a Portaria Secex n. 8, que proibiu a importação de pneus usados e recauchutados, seja sob a forma de matéria-prima, seja sob a forma de bem de consumo, classificados na posição 4012 da Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM.

Em 14.9.2001, sobreveio o Decreto n. 3.919, que estabeleceu multa aos que importassem pneus usados ou reformados, mas isentou de multa aqueles que importassem pneus provenientes dos países integrantes do Mercosul.

Em 8.2.2002, foi publicada a Portaria Secex n. 2, editada para dar cumprimento à decisão do Tribunal Arbitral *ad hoc* do Mercosul, pela qual se reconheceu o direito dos países integrantes daquele bloco de exportar pneus remoldados para o Brasil.

Em 21.3.2002, a Resolução Conama n. 301 alterou dispositivos da Resolução Conama n. 258/98, regulamentou a destinação final a

ser dada aos pneus remoldados provenientes do Mercosul e indicou fabricantes e importadoras obrigados a coletar e dar destinação final ambientalmente adequada aos pneus inservíveis. Ficaram dispensadas as empresas que realizavam procedimentos de reforma ou de destinação final.

Em 1.12.2003, a Portaria Secex n. 17 proibiu a importação de pneus recauchutados e usados, porém admitiu a importação de pneus remoldados provenientes do Mercosul (art. 39).

Em 24.2.2004, entrou em vigor, no Brasil, a Convenção de Rotterdam sobre o Procedimento de Consentimento Prévio Informado para o Comércio Internacional de certas Substâncias Químicas.

E em 17.11.2004, a Portaria Secex n. 14 revogou a Portaria Secex n. 17, mantendo, entretanto, a proibição da importação de pneus recauchutados e usados, mas admitindo a importação dos pneus remoldados provenientes do Mercosul (art. 40).<sup>9</sup>

Em 7.12.2006, foi editada a Portaria Interministerial MDIC/MCT n. 235 (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior/Ministério da Ciência e Tecnologia), que, embora tenha alterado dispositivo da Portaria Decex n. 8/91, manteve a proibição de importação de bens de consumo usados.

#### Importação de Pneus Usados - Legislação Brasileira

**8.1.** No contexto histórico mundial, em meio às preocupações com a preservação do meio ambiente e com o desenvolvimento econômico que o Brasil alcançava, é que o Departamento de Operações de Comércio Exterior - Decex, órgão subordinado à Secretaria de Comércio Exterior - Secex, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e responsável pelo controle do comércio exterior, em observância ao princípio

---

<sup>9</sup> Deve ser anotado que, em 16.2.2005, entrou em vigor o Protocolo de Kyoto, pelo qual os Países signatários comprometeram-se a reduzir a emissão de gases poluentes, responsáveis pelo efeito estufa e pelo aquecimento global.

da legalidade, editou a Portaria n. 8, de 14.5.1991, antes mencionada, em cujo art. 27 se dispôs:

"Art. 27. Não será autorizada a importação de bens de consumo usados."

Em seu dever de controlar os atos de comércio exterior, avaliar o enquadramento destes às normas vigentes, fiscalizar a sua observância e garantir a sua plena efetividade, para não se permitirem comportamentos a elas contrários, é que o Decex proibiu a importação de pneus usados, seja na forma de matéria-prima, seja como bem de consumo.

Em 9.1.92 sobreveio a Portaria Decex n. 1, permitindo a importação de pneus usados, desde que fossem usados como matéria-prima para a indústria de recauchutagem.

Mas a Portaria Decex n. 18/92 revogou aquela primeira (Portaria Decex n. 1/92) e manteve a proibição de importação de pneus usados contida na Portaria Decex n. 8/91.

Órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente - Sisnama, o Conselho Nacional do Meio Ambiente - Conama, instituído pela Lei n. 6.938/81, e que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto n. 99.274/90, com competência para estabelecer regras que disciplinam a monitoração, a fiscalização e o controle do uso que se dá aos recursos ambientais, tem entre as suas atribuições:

"Art. 8º...

VII - estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos".

Por força do que se contém na Convenção da Basiléia e com base, expressa e determinante de sua atribuição estabelecida na Lei n. 6.938, de 1981, é que o Conama editou a Resolução n. 23, de 12.12.96, e seu art. 4º proibiu expressamente a importação de pneus usados. É expresso, portanto, o fundamento constitucional e legal daquelas normas editadas, sendo a sua base legitimadora nacional e, ainda, nos

Para não haver dúvida quando à classificação dos pneus remoldados e recauchutados como pneus usados, e a incidência sobre eles da proibição da Portaria Decex n. 8/91, foi editada a Portaria Secex n. 8, de 25.9.2000, que dispôs:

"Art. 1º Não será deferida licença de importação de pneumáticos recauchutados e usados, seja como bem de consumo, seja como matéria-prima, classificados na posição 4012 da Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM. Art. 2. Revoga-se a Portaria DECEX n. 18, de 13 de julho de 1992".

**8.2.** Ao vedar a importação de pneus recauchutados e usados, na forma de bens de consumo ou como matéria-prima, o Brasil proibiu, por norma específica e expressa, a entrada no País de pneus que tivessem passado por qualquer processo de reutilização ou recuperação, considerando que todas essas formas de reciclagem referem-se a pneu usado.

**8.3.** Com a edição da Portaria Secex n. 8, de 25.9.2000, o Uruguai considerou-se prejudicado e solicitou ao Brasil negociações diretas sobre a proibição de importação de pneus remoldados, portanto usados, procedentes daquele País (nos termos dos arts. 2º e 3º do Protocolo de Brasília), o que deu causa ao questionamento do Uruguai perante o Tribunal Arbitral *ad hoc* do Mercosul.

Encerrada a fase de negociações, o Uruguai iniciou o procedimento arbitral. Vale recordar que, em 2000, decisão do

Conselho do Mercado Comum - CMC firmou o compromisso dos Países integrantes não darem causa a medidas restritivas ao comércio entre eles. Todavia, ainda assim, houve exceções às regras de livre comércio. A Portaria Secex n. 8/00 não estava relacionada nessa exceção.

Para reforçar a proibição de entrada de pneus que tivessem passado por qualquer processo de recuperação ou reutilização, em 14.9.2001 foi editado o Decreto n. 3.919, que acrescentou dispositivo ao Decreto n. 3.179, de 21.9.99, o qual, à sua vez, especificava as sanções aplicáveis às condutas e às atividades lesivas ao meio ambiente. Com a alteração se estabeleceu multa para aqueles que importassem pneus usados ou reformados, isentos desta, porém, os pneumáticos usados procedentes dos países integrantes do Mercosul:

*"Art. 47-A. Importar pneu usado ou reformado:  
(Incluído pelo Decreto n. 3.919, de 2001)  
Multa de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), por unidade.  
(Incluído pelo Decreto n. 3.919, de 2001)  
Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem comercializa, transporta, armazena, guarda ou mantém em depósito pneu usado ou reformado, importado nessas condições. (Incluído pelo Decreto n. 3.919, de 2001)  
§ 1º Incorre na mesma pena quem comercializa, transporta, armazena, guarda ou mantém em depósito pneu usado ou reformado, importado nessas condições. (Renumerado do Parágrafo único pelo Decreto n. 4.592, de 2003).  
§ 2º Ficam isentas do pagamento da multa a que se refere este artigo as importações de pneumáticos reformados classificados nas NCM 4012.1100, 4012.1200, 4012.1300 e 4012.1900, procedentes dos Estados Partes do MERCOSUL, ao amparo do Acordo de Complementação Econômica n. 18. (Incluído pelo Decreto n. 4.592, de 2003)".*

O laudo do Tribunal Arbitral *ad hoc* do Mercosul, de 9.1.2002, concluiu, entretanto, pela ilegalidade da proibição de importação de pneus remoldados de Países integrantes do bloco econômico da América do Sul, e, em consequência, o Brasil teve de adequar sua legislação àquela decisão. Sob esse fundamento, a Secretaria de Comércio Exterior - Secex editou a Portaria n. 2/02, que manteve a vedação de importação de pneus usados, à exceção dos pneus remoldados provenientes dos Países-Partes do Mercosul.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Em 26.3.1991, concluiu-se o Tratado para a Constituição de um Mercado Comum entre a República da Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, denominado "Tratado de Assunção", conforme estabeleceu o art. 23.

No Capítulo I, art. 1º, do Tratado de Assunção, os países integrantes concordaram com a *"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"*.

O Congresso Nacional aprovou esse Tratado por meio do Decreto Legislativo n. 197, de 25.9.91, e, em 30.10.91, a Carta de Ratificação daquele Tratado foi depositada pelo Brasil.

Em 17.12.1991, a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai convieram nos termos do denominado *Protocolo de Brasília* para a solução de controvérsias no Mercado Comum do Sul - Mercosul, criado pelo Tratado de Assunção de 26.3.1991.

Nos termos daquele Protocolo, as *"controvérsias que surgirem entre os Estados Partes sobre a interpretação, a aplicação ou não do cumprimento das disposições contidas no Tratado de Assunção, dos acordos celebrados no âmbito do mesmo, bem como das decisões do Conselho do Mercado Comum e das Resoluções do Grupo Mercado Comum, serão submetidas aos procedimentos de solução estabelecidos no presente Protocolo"* (art. 1º).

Entre as formas estabelecidas para solucionar as controvérsias estão as 'negociações diretas' (arts. 2º e 3º); a submissão da controvérsia à 'consideração do Grupo Mercado Comum' (art. 4º); e o 'procedimento arbitral' (arts. 7º a 24).

9. Assim, com fundamento no Protocolo de Brasília e no Protocolo de Ouro Preto (esse de 17.12.1994), e em razão do que disposto na Portaria n. 8/2000, da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Secex), o Uruguai solicitou, em 15.3.2001, negociações diretas com o Brasil, que, por intermédio daquela Portaria, havia proibido a importação de pneumáticos recauchutados e usados oriundos do Mercosul.

10. Infrutíferas as tentativas de negociação, o Uruguai iniciou o procedimento arbitral contra o Brasil, *"por proibição de importação de pneumáticos remoldados de origem uruguaia ao mercado brasileiro"* (laudo do Tribunal Arbitral *ad hoc* do Mercosul, fl. 281).

Argumentou o Uruguai que haviam sido afrontados os princípios do Direito Internacional, da boa-fé e do *pacta sunt servanda*, preceito fundamental contido no direito das obrigações e dos contratos, no sentido de que os

---

contratos devem ser obedecidos, em referência ao Tratado de Assunção, que garantia livre circulação de bens, sem restrições.

Sustentou também que teria sido afrontado o princípio do *estoppel* ou *venire contra factum proprium* (agir de forma contrária a um ato próprio), que, em outras palavras, seria a impossibilidade de editar o Brasil norma contrária a acordo ou convenção assinada por ele anteriormente, referindo-se ao Tratado de Assunção, sob pena de afronta à Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, da qual o Brasil é signatário, que dispõe:

*"Art. 45. Um Estado não pode mais invocar uma causa de nulidade, de extinção, de retirada ou de suspensão da execução de um tratado, com base nos artigos 46 a 50 ou nos artigos 60 e 62, se, depois de haver tomado conhecimento dos fatos, esse Estado:*

*a) tiver aceito, expressamente, que o tratado é válido, permanece em vigor ou continua em execução conforme o caso, ou;*

*b) em virtude de sua conduta, deva ser considerado como tendo concordado em que o tratado é válido, permanece em vigor ou continua em execução, conforme o caso."*

Assim, para o Uruguai, o Brasil não poderia proibir a importação de pneus recauchutados, se, anteriormente, houve o livre comércio desse material.

Ponderou aquele Estado que pneus usados e recauchutados estariam contidos em listas diferenciadas na Nomenclatura Comum do Mercosul - NCM, respectivamente 4012.20 e 4012.10, e, em consequência, o Brasil sempre teria importado pneus recauchutados do Uruguai; entretanto, com a Portaria n. 8/91, o Brasil teria acrescentado nova modalidade de vedação, de restrição de circulação de mercadoria, de forma imotivada e ilegal, qual seja, dos pneus remodelados, o que afrontaria a reciprocidade que deveria existir entre os Estados-Partes do Mercosul.

Foram argumentos do Uruguai:

*"Que o objeto da controvérsia está constituído pela Portaria da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SECEX) N° 8/00 de 25 de setembro de 2000, a qual dispôs a não-concessão de licenças de importação de pneumáticos recauchutados e usados, classificados na posição 4012 da Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM), seja para consumo ou uso como matéria-prima (Prova I, doc.1), como também por outros atos normativos ou medidas que direta ou indiretamente impeçam o acesso dessas mercadorias ao mercado brasileiro.*

*Anteriormente à Portaria n. 8/00, a Portaria n. 8/91, de [13.5.91], já havia proibido a importação de pneumáticos 'usados' (classificados na Subposição NCM 4012.20), mas não proibia a importação dos pneumáticos recauchutados (classificados na Subposição NCM 4012.10). A importação de pneumáticos 'recauchutados' foi autorizada durante o período de dez anos que mediou entre a Portaria n. 8/91 e a Portaria n. 8/00.*

*A Subposição NCM 4012.10 ('pneumáticos recauchutados') refere-se tecnicamente aos pneumáticos 'reformados', que incluem: os 'remoldados' (objeto desta controvérsia), os 'recauchutados' e os 'recapados', distinguindo-se da Subposição NCM 4012.20 que faz referência aos pneumáticos 'usados'.*

*A proibição estabelecida pela Portaria n. 8/00, ao fazer alusão genericamente à Posição NCM 4012, introduziu uma proibição nova ao estender a que anteriormente alcançava unicamente os pneumáticos 'usados' aos três tipos de pneumáticos 'reformados', violando diversas normas vigentes no MERCOSUL, especialmente as disposições do Tratado de Assunção e de seu Anexo I, a Decisão do Conselho do Mercado Comum n° 22/00 e os princípios gerais do direito" (fonte:*

*<<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/normativas/laudos.html/pneumatico>> Acesso em: 13 set. 2008).*

---

11. Em sua defesa, o Brasil alegou que a significação precisa de pneus usados e recauchutados era utilizada pelos leigos e que não havia consenso quanto à sua definição, nem mesmo no âmbito técnico-científico. Conseqüência disso é que ambos teriam o mesmo tratamento, como se fossem bens de mesma natureza, cuja diferença seria apenas pelo valor reunido em um deles. Afirmou, ainda, que a Portaria n. 8/00 teria sido editada justamente para corrigir essas falhas no Sistema Informatizado de Comércio Exterior do Brasil - Siscomex.

Nos termos do relatório do Tribunal Arbitral ad hoc do Mercosul, foram essas as alegações do Brasil:

*"No tocante especificamente à Portaria SECEX n. 8/00, à luz do disposto na Resolução GMC n. 109/94, a Portaria SECEX n. 8/00 disciplina o regime de importação de bens usados existente no Brasil, vigente nesse país desde 1991 (Portaria DECEX n. 8/91) e que, de acordo com o Governo brasileiro, inclui pneumáticos recauchutados. No entender do Governo brasileiro, os pneumáticos recauchutados são bens usados, independentemente de terem sido objeto de algum tipo de processo industrial que tenha em vista restituir-lhes parte de suas características originais ou prolongar sua vida útil. Nesse sentido, estão compreendidos nas disciplinas estabelecidas pela Portaria DECEX n. 8/91.*

*Com a adoção da Portaria n. 8/00, procurou-se reprimir as importações de pneumáticos recauchutados que existiam em função, basicamente, de falhas no sistema informatizado de comércio exterior do Brasil (SISCOMEX) que, com a finalidade de conceder licenças de importação, considera somente a condição de usado de um bem, sem menção específica à NCM, inclusive porque, na maioria dos casos, a nomenclatura não permite distinguir entre bens usados ou novos. Ao não estar consignado, no espaço correspondente do SISCOMEX, que se tratava de material usado, vários importadores haviam conseguido burlar a proibição de importação de bens usados, obtendo o respectivo registro de importação para pneumáticos recauchutados. Esse fluxo de importação que houve no Brasil nos últimos anos, proveniente do erro no preenchimento dos documentos necessários à importação, não constituiria, entretanto, reconhecimento de sua licitude pelo Governo brasileiro.*

*Afirmou-se que os termos 'usados' e 'recauchutados' seriam meramente leigos, comerciais, e não técnico-científicos, 'utilizados unicamente na diferenciação de dois produtos que se distinguem apenas pelo acréscimo de valor concedido a um deles'.*

*Essa situação estaria fortalecida por estarem ambos na mesma posição da NCM, havendo diferenciação somente em sua subposição. A NCM não teria por finalidade definir a natureza de novo ou usado dos bens, mas apenas 'diferenciar bens que por suas características intrínsecas são comercialmente diferenciados'. A natureza de usados dos pneumáticos usados e recauchutados permaneceria apesar dessa classificação, mas tais bens não poderiam ser confundidos com pneumáticos 'novos'.*

*Em virtude disso, com base na Portaria DECEX n. 8/91, muitas dessas importações foram retidas na Aduana brasileira e em função do crescente número dessas operações o Governo brasileiro viu-se obrigado, através da Portaria n. 8/00, a reforçar e esclarecer o alcance da Portaria n. 8/91, uniformizando o tratamento aduaneiro dispensado a esses produtos.*

*Nesse sentido, segundo o Brasil, a Portaria SECEX n. 8/00 não estabelece, como pretende a Reclamante, nova proibição de acesso ao mercado brasileiro, ou extensão ilegítima de restrição anteriormente existente. Teria, na verdade, apenas um caráter meramente interpretativo, explicitando a proibição de importação de pneumáticos reformados já existente com anterioridade, ao estarem incluídos na proibição referente a pneumáticos usados.*

*(...)*

Em 1º.12.2003, foi editada a Portaria Secex n. 17, que consolidou as normas em vigor sobre a matéria e manteve a proibição de importação de pneus recauchutados e usados, à exceção dos remoldados oriundos dos Países do Mercosul, nos seguintes termos:

"Art. 39. Não será deferida licença de importação de pneumáticos recauchutados e usados, seja como bem de

---

*Com relação à definição dos pneumáticos remoldados como 'usados', o Brasil afirma que tal definição não é arbitrária e deriva, basicamente, da constatação técnica de que, apesar do processo de recondiçãoamento, tais pneumáticos, que se distinguem dos pneumáticos usados somente pelo acréscimo de borracha, não podem ser considerados pneumáticos novos. As análises técnicas realizadas pela indústria automotiva brasileira demonstram, entre outras coisas, que os pneumáticos remoldados apresentam uma performance de rendimento entre 30% e 60% inferior a um pneumático novo, além de terem uma vida útil reduzida.*

*Estando composto de somente 30% de material novo, o pneumático remoldado não se confundiria com pneumático novo e não se prestaria mais a reformas, de acordo à alegação do Governo brasileiro, após sua vida útil, acabando por transformar-se num 'resíduo indesejável'".*

*(fonte:<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/normativas/laudos.html/pneumatico>> Acesso em: 13 set. 2008).*

**12.** Em 9.1.2002, decidiu o Tribunal Arbitral *ad hoc*, à unanimidade, que a Portaria Secex n. 8/00 era incompatível com a normativa do Mercado Comum do Sul, com os seguintes fundamentos:.

*"a) existiu durante a década de noventa, especificamente a partir de 1994/95, um fluxo comercial em direção ao Brasil de pneumáticos recauchutados (remoldados) provenientes do Uruguai, compatível com a legislação interna do Brasil aplicada a partir da Portaria n. 8/91;*

*b) que, a partir de atos concludentes de distintos órgãos públicos do Estado brasileiro, certificou-se que os pneumáticos recauchutados (remoldados) não foram considerados como usados e, portanto, não compreendidos na proibição de importação de pneumáticos usados;*

*c) que a Decisão n. 22/00 impõe aos Estados Partes a obrigação de não adotarem medidas restritivas ao comércio recíproco;*

*d) que a Portaria n. 8/00 é posterior à Decisão n. 22/00 e impõe novas restrições ao comércio recíproco existente;*

*e) que a Resolução n. 109/94 CMC é uma exceção ao esquema do Artigo 1º do Tratado de Assunção e o Artigo 1º de seu Anexo, condicionada ao conteúdo da Decisão CMC n. 22/00 que, no presente caso, limita os alcances da Resolução anteriormente mencionada a respeito de bens usados admitidos no comércio recíproco existente no momento de sua adoção;*

*f) que, independentemente do fato de não ser compatível com a Decisão CMC n. 22/00, a Portaria n. 8/00 contradiz princípios gerais do direito, especialmente o princípio do estoppel, cuja aplicação no presente caso reafirma os postulados básicos relativos ao objeto e ao fim do Tratado de Assunção." (fonte: (<<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cpcms/normativas/laudos.htm> l/pneumatico> Acesso em 13 set. 2008).*

consumo, seja como matéria-prima (...) à exceção dos pneumáticos remoldados (...) originários e procedentes dos Estados Partes do Mercosul ao amparo do Acordo de Complementação Econômica n. 18”.

Em 17.11.2004, a Secretaria de Comércio Exterior publicou a Portaria n. 14, que dispôs:

“Art. 40. Não será deferida licença de importação de pneumáticos recauchutados e usados, seja como bem de consumo, seja como matéria-prima, classificados na posição 4012 da NCM, à exceção dos pneumáticos remoldados, classificados nas NCM 4012.11.00, 4012.12.00, 4012.13.00 e 4012.19.00, originários e procedentes dos Estados Partes do Mercosul ao amparo do Acordo de Complementação Econômica n. 18”.

Em 7.12.2006, o Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior editou a Portaria Interministerial n. 235, cujo art. 27 manteve o disposto na Portaria Decex n. 8/91, no sentido de não autorizar a importação de bens de consumo usados.

Em 22.11.2007, a Secex editou a Portaria n. 36, que manteve a proibição de importação de pneus recauchutados e usados, à exceção dos remoldados procedentes do Mercosul:

“Art. 41. Não será deferida licença de importação de pneumáticos recauchutados e usados, seja como bem de consumo, seja como matéria-prima, classificados na posição 4012 da NCM, à exceção dos pneumáticos remoldados, classificados nas NCM 4012.11.00, 4012.12.00, 4012.13.00 e 4012.19.00, originários e procedentes dos Estados Partes do Mercosul ao amparo do Acordo de Complementação Econômica n. 18.  
Parágrafo único. As importações originárias e procedentes do Mercosul deverão obedecer ao disposto

nas normas constantes do regulamento técnico aprovado pelo Instituto de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) para o produto, nas disposições constantes do inciso V do Anexo B, assim como nas relativas ao Regime de Origem do Mercosul e nas estabelecidas por autoridades de meio ambiente".

Em 22.7.08, o Presidente da República editou o Decreto n. 6.514, que, entre outras providências, "dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente [e] estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações".

O art. 153 daquele Decreto revogou o Decreto n. 3.919, de 14.9.2001.

**8.3.** Esse histórico das normas serve a *comprovar que apenas durante um curtíssimo intervalo de tempo, entre a edição das Portarias Decex n. 1/92 e 18, de 13.7.1992, é que se permitiu a importação de pneus usados e, ainda assim, com a ressalva de que fossem utilizados como matéria-prima para a indústria de recauchutagem.*

É esse, aliás, o entendimento sedimentado neste Supremo Tribunal Federal, como se tem, por exemplo, no Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada n. 118:

*"Registrou-se que, à exceção do período compreendido entre as Portarias DECEX 1/92 e 18/92, desde a edição da Portaria DECEX 8/91, não é permitida a importação de bens de consumo usados. Asseverou-se que a proibição geral de importação de bens de consumo ou de matéria-prima usada vigorou até a edição da Portaria SECEX 2/2002, consolidada na Portaria SECEX 17/2003 e, mais recentemente, na Portaria SECEX 35/2006, que adequou a legislação nacional à decisão proferida pelo Tribunal Arbitral do Mercosul para*

*reiterar a vedação, com exceção da importação de pneus recauchutados e usados remoldados originários de países integrantes do Mercosul” (Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 12.12.07)*

9. Foi, pois, por força da decisão do Tribunal Arbitral *ad hoc* que, em 2003, o Brasil viu-se obrigado a aceitar a importação, por ano, de até 130 mil pneus remoldados dos Países partes do MERCOSUL, basicamente do Uruguai.<sup>11</sup>

Observo, ainda, que a mesma proibição de pneus usados foi objeto de normas argentinas, também questionada pelo Uruguai e matéria de lide perante o Tribunal *ad hoc*.

É de se atentar que conferir destinação adequada a todo tipo de pneu tem sido desafio constante para todos os Países.

10. A questão posta na presente Argüição é se teria havido descumprimento dos preceitos fundamentais, constitucionalmente estabelecidos, pelas decisões judiciais nacional, que vêm permitindo a importação de pneus usados de Estados que não compõem o MERCOSUL.

10.1. A necessidade premente de se pacificar o cuidado judicial sobre a matéria decorreu da circunstância de ela ter sido objeto de contencioso perante a *Organização Mundial do Comércio - OMC*, a partir de 20.6.2005, quando houve Solicitação de Consulta da União Européia ao Brasil.

Abro um parênteses para acentuar que, hoje, convive a União Européia com o desafio de dar destinação a aproximadamente 80 milhões de novos pneus usados anualmente postos ao descarte e que não mais poderão ser aterrados e queimados em suas fronteiras.

---

<sup>11</sup> A decisão do Tribunal Arbitral *ad hoc* era, então, irrecorrível, uma vez que o Tribunal Permanente de Revisão somente veio a ser instalado a partir do Protocolo de Olivos, de 2002.

Em 20.1.2006, instalou-se Painel pelo Órgão de Solução de Controvérsia, no qual Argentina, Austrália, Japão, Coréia, EUA, China, Cuba, Guatemala, México, Paraguai, Taipé Chinês e Tailândia reservam direitos de terceira parte.<sup>12</sup>

**11.** De se anotar que o início daquele procedimento dera-se em 20.6.2005, com fundamento no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio, de 1994, - GATT e do Entendimento sobre Regras e Procedimentos de Solução de Controvérsias - DSU. A União Européia - UE formulou consulta ao Brasil sobre proibição de importação de pneus usados e reformados procedentes da União Européia e a correlata manutenção da importação de pneus remoldados provenientes do Estados integrantes do Mercosul.

---

<sup>12</sup> É o seguinte o encaminhamento daquela controvérsia:

Em 16 de março de 2006: Indicação pelo Diretor-Geral da OMC dos três painelistas (Mitsuo Matsushita, do Japão; Donald McRae, do Canadá e Nova Zelândia; Chang Fa Lo, do Taipé Chinês);

Em 27.4.2006: Entrega da primeira petição da União Européia;

Em 8.6.2006: Entrega da primeira petição do Brasil;

De 5 a 7 de julho de 2006: Primeira audiência com o Painel;

Em 11.8.2006: Entrega das segundas petições das Partes;

Em 4.9.2006: Segunda audiência com o Painel;

Em 12.3.2007: Emissão do relatório preliminar do Painel;

Em 23.4.2007: Circulação, com compromisso de confidencialidade, do relatório final do Painel para Brasil e União Européia;

Em 12.6.2007: Circulação do relatório final para os demais Membros da OMC e para o público;

Em 10.9.2007: A Comunidade Européia apresenta sua petição de Apelação;

Em 28.9.2007: O Brasil apresenta sua petição de apelado;

Em 17.12.2007, o Órgão de Solução de Controvérsias - DSB adotou o relatório do Órgão de Apelação e o relatório do Painel;

Em 15.12.2008, o Brasil comprometeu-se a implementar o que fora decidido pelo Órgão de Solução de Controvérsias.

Em 20.7.2005, em Genebra, o Brasil e a Comunidade Européia reuniram-se. Não houve acordo. Em 17.11.2005, a União Européia requereu fosse estabelecido um Painel, aberto em 20.1.2006.<sup>13</sup>

Os Países integrantes da União Européia ressaltaram então: a) a proibição de importação de pneus remoldados; b) a imposição de multa de quatrocentos reais para quem importa “comercializa, transporta, armazena, guarda ou mantém em depósito pneu usado ou reformado”; c) a isenção de proibição de importação e de penalidades econômicas por parte do Brasil aos Países integrantes do Mercosul; d) que a existência de legislações proibitivas da comercialização de pneus reformados importados afrontaria os princípios de livre comércio e isonomia entre os Países membros da OMC.

O Brasil argumentou, então, sobre a necessidade de adoção das medidas para evitar danos ambientais, pois os pneus usados têm vida útil mais curta que os novos, além de se transformarem em resíduos de difícil aproveitamento e de grave contaminação do meio ambiente e comprometimento da saúde humana. Demonstrou, ainda, que, em Países tropicais, a proibição de importação de pneus faz-se especialmente necessária como procedimento de combate às doenças transmitidas por mosquitos, que neles se instalam. Em resumo, a proibição da importação é uma providência imprescindível adotada para, dando cobro às normas constitucionais vigente, cuidar-se do meio ambiente e da saúde da população brasileira.

Ponderou, ainda, haver dificuldades no armazenamento de pneus procedentes de outros Países, além daqueles produzidos internamente, defendendo a tese da responsabilização pela correta destinação, ou seja, o Estado produtor deveria dar solução ao problema do resíduo de seu produto.

---

<sup>13</sup> O procedimento de solução de controvérsias na Organização Mundial do Comércio divide-se, basicamente, em quatro fases: consultas, painéis, apelação e implementação.

Demonstrou, ademais, *“que a isenção do Mercosul da proibição de importações e das multas anticircunvenção é também justificada pelo Artigo XX(D) porque é uma medida ... 'necessária para assegurar o cumprimento de leis ou regulamentos' que não são inconsistentes com o GATT. [E] que a isenção dos países do Mercosul da proibição e das multas é necessária para assegurar o cumprimento pelo Brasil de suas obrigações no âmbito do Mercosul, conforme determinado pelo Tribunal ad hoc do Mercosul”* (Segunda Petição do Brasil perante a Organização Mundial do Comércio apresentada em 11.8.2006, p. 62-63, tradução livre).

O Relatório do Painel circulou entre os Membros da Organização Mundial de Comércio em 12.6.2007 com as seguintes considerações:

1) *“although Portaria SECEX 14/2004 does not provide for an outright ban on importation, by prohibiting the issuance of import licences for retreaded tyres, which would be necessary for their importation, it has the effect of prohibiting the importation of retreaded tyres. The Panel thus finds that Portaria SECEX 14/2004 is inconsistent with Article XI:1 of GATT 1994”* (p. 147).

(Embora a Portaria SECEX 14/2004 não estabeleça proibição direta para as importações, proibir o deferimento das licenças de importação para pneus renovados, o que seria necessário para sua importação, tem o efeito de proibir a importação de pneus reformados. O Painel, portanto, conclui que a Portaria SECEX 14/2004 está em desconformidade com o Art. XI:1 do GATT 1994) - tradução livre.

2) *“In light of the clear language of Portaria DECEX 8/1991 prohibiting 'used consumer goods' and Brazil's own admission that it has applied that measure to retreaded tyres, the Panel finds that*

*Portaria DECEX 8/1991 constitutes an import prohibition inconsistent with the requirements of Article XI:1 of GATT 1994" (p. 150).*

(À luz da linguagem clara da Portaria DECEX 8/1991 que proibiu 'bens de consumo usado' e à própria admissão do Brasil de que aplicou essa medida para os pneus reformados, o Painel conclui que a Portaria DECEX 8/1991 constitui uma proibição de importação incompatível com as exigências do Art. XI:1 do GATT 1994) - tradução livre.

3) *"Brazil has clarified that Resolution CONAMA 23/1996 does not refer to retreaded tyres because they are not waste, while used tyres are waste as they are traded under HS code 4012.20 and expressly referred to in Annex 10 of the Resolution. In light of Brazil's clarification to the effect that Resolution CONAMA 23/1996 does not operate to prohibit the importation of retreaded tyres and given the absence of evidence showing otherwise, the Panel finds that Resolution CONAMA 23/1996 is not in violation of Article XI:1" (p. 150-151).*

(O Brasil esclareceu que a Resolução CONAMA 23/1996 não se refere a pneus reformados, porque estes não são resíduos, enquanto os pneus usados são, uma vez que são comercializados sob o código SH [Sistema Harmonizado\*] 4023.20 e são expressamente referidos no Anexo 10 daquela Resolução. À luz dos esclarecimentos do Brasil sobre os efeitos da Resolução CONAMA 23/1996, no sentido de que não é aplicada para proibir a importação de pneus reformados e em razão da ausência de provas que mostrem o contrário, o Painel conclui que a Resolução Conama 23/1996 não afronta o Art. XI:1) - tradução livre.

\* O Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias (SH) substituiu a Nomenclatura do Conselho de Cooperação Aduaneira (NCCA) e foi aprovado pelo Conselho de Cooperação Aduaneira, *“com o objetivo de atender a todos os segmentos do comércio, como instrumento fiscal ou gerador de dados para estatísticas de produção, comércio exterior e transporte, além de facilitar a compatibilização de estatísticas internacionais e simplificar as negociações bilaterais e multilaterais”* (fonte: sítio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, nomenclatura da Associação Latino-Americana de Integração - ALADI: <http://www.mdic.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=415>) Acesso em 24 out. 2008).

Dispõe o Art. XI:1 do GATT 1994: *“Nenhuma proibição ou restrição que não seja tarifária, tributária ou que envolva outros encargos, quando adotadas por quotas, licenças de importação e exportação ou outras medidas, deverá ser instituída ou mantida por qualquer [Membro] na importação de qualquer produto de território de outro [Membro] ou na exportação ou venda para exportação de qualquer produto destinado ao território de qualquer outro [Membro]”*.

4) *“the Panel finds that Brazil has demonstrated that risks posed by mosquito-borne diseases such as dengue, yellow fever and malaria to human health and life exist in Brazil in relation to the accumulation as well as transportation of waste tyres”* (p. 160).

(O Painel concluiu que o Brasil demonstrou que os riscos apresentados pelas doenças transmitidas pelos

mosquitos, como dengue, febre amarela e malária, à saúde e à vida humana existem no Brasil e estão relacionados ao acúmulo e ao transporte de resíduos de pneus) - tradução livre.

5) *"(...) the Panel is of the view that Brazil has demonstrated that the accumulation of waste tyres poses a risk of tyre fires and the associated health risks arising from such tyre fires. In conclusion, the Panel finds that Brazil has demonstrated the existence of risks to human life and health within the meaning of Article XX(b) in connection with the accumulation of waste tyres"* (p. 164).

(O Painel entende que o Brasil demonstrou que a acumulação de resíduo de pneus usados acarreta risco de incêndios com pneus e está associada ao aumento de riscos à saúde provenientes desses incêndios com pneus. Em conclusão, o Painel entende que o Brasil demonstrou a existência de riscos para a vida e a saúde humana, nos termos do Art. XX(b), relacionados com o acúmulo de pneus usados) - tradução livre.

6) *"the Panel finds that Brazil has demonstrated the existence of risks to animal and plant life or health in relation to toxic emissions caused by tyre fires. It also finds that risks to animal life or health posed by at least one mosquito-borne disease (dengue) exist in connection with the accumulation of waste tyres"* (p. 167, grifos no original).

(O Painel conclui que o Brasil demonstrou a existência de riscos à vida animal e às plantas ou à saúde em relação às emissões tóxicas causadas pela queima de pneus. Concluiu também que existem riscos à vida animal ou à saúde provocados por pelo menos uma

doença (dengue) transmissível por insetos em razão da  
acumulação de pneus usados) - tradução livre.<sup>14</sup>

7) *"The Panel is of the view that Brazil has established that it has the production capacity to retread domestic used tyres, that domestic used tyres are suitable for retreading and are being retreaded.*

---

<sup>14</sup> Saliente-se que o Painel concluiu não ser aquela a primeira vez que a Organização Mundial do Comércio decidia com fundamento na proteção da saúde e do meio ambiente: o mesmo se dera no julgamento da proibição do amianto:

*"7.111 The importance of a number of risks to human life or health has already been recognized in past cases. In EC - Asbestos, the Panel identified two pathologies associated with chrysotile, namely lung cancer and mesothelioma, which is also a form of cancer. The Appellate Body found that the objective pursued by the measure was the preservation of human life and health through the elimination, or reduction, of the health risks posed by asbestos fibres and that the value pursued was both vital and important in the highest degree. To the extent that this same value is being protected here, the same reasoning would apply. Therefore, the Panel is of the view that the objective of protecting human health and life against life-threatening diseases, such as dengue fever and malaria, is both vital and important in the highest degree"* (fonte: <[http://www.worldtradelaw.net/reports/wtopanel/brazil-tyres\(panel\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/reports/wtopanel/brazil-tyres(panel).pdf)> - Acesso em 22.nov.2008, p. 171).

*"A importância de riscos à saúde ou à vida humana foi reconhecida em julgamentos anteriores. No 'EC-Amianto', o Painel identificou duas patologias associadas à crisotila, a saber, câncer de pulmão e mesotelioma, que também é uma forma de câncer. O Órgão de Apelação decidiu que o objetivo perseguido pela medida foi a preservação da vida humana e da saúde pela eliminação ou redução dos riscos à saúde provocados pelas fibras de amianto e que o valor a ser protegido era vital e importante no mais alto grau. Na medida em que esse mesmo valor é protegido aqui, os mesmos arrazoados se aplicam [à espécie ora discutida]. Por essa razão, o Painel entende que o objetivo de proteger a saúde humana e a vida contra doenças que ameaçam a vida, como dengue e malária, é de vital importância, no mais alto grau"* (tradução livre).

*Therefore, the Panel concludes that the import ban is capable of contributing to the reduction of the overall amount of waste tyres generated in Brazil” (p. 181).*

(O Painel compreende que o Brasil demonstrou ter capacidade produtiva para reformar pneus domésticos e que pneus usados nacionais são adequados para serem reformados e assim têm sido utilizados. Portanto, o Painel conclui que a proibição de importação é hábil para contribuir para a redução do volume de carcaças de pneus geradas no Brasil) - tradução livre.

8) *“In sum, the Panel finds that Brazil has demonstrated that the currently available disposal methods capable of handling the existing volumes of waste tyres, namely landfilling, stockpiling and tyre incineration, even if performed under controlled conditions, pose risks to human health and cannot constitute an alternative to the import ban” (p. 191).*

(Em síntese, o Painel compreende que o Brasil demonstrou que os atuais métodos disponíveis para destinação de pneus, capazes de controlar os volumes existentes de carcaças de pneus, denominados aterros, estocagem em pilhas e incineração de pneus, mesmo que executados sob condições controladas, representam riscos à saúde humana e não pode se considerar a alternativa da importação) - tradução livre.

9) *“The Panel is of the view that whereas the evidence is inconclusive on whether rubber asphalt exposures are more hazardous than conventional asphalt exposures, the information provided by the parties consistently shows that the use of rubber asphalt results in higher costs. Consequently, the*

*demand for this technology is limited and its waste disposal capacity is reduced” (p. 199).*

(O Painel entende que, como a prova não é conclusiva, se as exposições à manta asfáltica são mais prejudiciais que a exposição ao asfalto convencional, as informações consistentes trazidas pelas partes demonstram que o uso da manta asfáltica resulta em altos custos. Conseqüentemente, a demanda por essa tecnologia é limitada, e sua capacidade de destinação de resíduos é reduzida) - tradução livre.

10) *“We also note that the evidence suggests that the use of rubber granulates to produce many different products such as adhesives, wire and pipe insulation, brake linings, conveyor belts, carpet padding, hose pipes, sporting goods, wheels of roller blades, rubber boots and suitcases may dispose of only a limited amount of waste tyres” (p. 199-200).*

(Também observamos que as provas sugerem que o uso de grânulos de borracha para produzir diferentes produtos, como adesivos, arames e tubos de isolamento, revestimentos de freios, esteira transportadora, estofados para carpetes, mangueiras, artigos esportivos, rodas de patins, botas de borracha e malas de viagem, pode dar destinação somente para uma quantidade limitada de resíduos de pneus) - tradução livre.

11) *“In light of these elements and of our analysis of the different factors above, the Panel concludes that Brazil has demonstrated that the alternative measures identified by the European Communities do not constitute reasonably available alternatives to the import ban on retreaded tyres that would achieve Brazil's objective of reducing the*

*accumulation of waste tyres on its territory and find that Brazil's import ban on retreaded tyres can be considered 'necessary' within the meaning of Article XX(b) and is thus provisionally justified under Article XX(b)".*

*(À luz desses elementos e da análise dos diferentes fatores acima mencionados, o Painel conclui que o Brasil demonstrou que as medidas alternativas identificadas pela Comunidade Européia não constituem alternativas razoáveis disponíveis à proibição de importação de pneus reformados, que pudessem alcançar os objetivos do Brasil na redução da acumulação de resíduos de pneus em seu território, e conclui que a proibição de importação de pneus reformados pode ser considerada 'necessária' nos termos do Art. XX(b), está, por isso, provisoriamente justificada nos termos do Art. XX(b)) - tradução livre.*<sup>15</sup>

12) *"The Panel finds therefore that the MERCOSUR exemption can be considered to form part of the manner in which the import ban imposed by Brazil on retreaded tyres - the measure provisionally justified under Article XX(b) - is applied and that*

---

<sup>15</sup> Há de se realçar que o GATT 1994 autoriza os Membros da Organização Mundial do Comércio a se eximirem de disciplinar o acordo com a finalidade de proteger valores sociais que estejam em destaque sob condições específicas.

É o que estabelece o Art. XX:

*"Sujeito aos requisitos de que tais medidas não sejam aplicadas de maneira que possam constituir arbitrária ou injustificada discriminação entre países onde as mesmas condições prevaleçam, ou disfarçada restrição ao comércio internacional, nada neste Acordo poderá ser interpretado de forma a evitar a adoção ou aplicação por qualquer parte contratante de medidas:*

*(...)*

*(b) necessárias para proteger a vida ou saúde humana, animal ou vegetal;*

*it gives rise to discrimination within the meaning of the chapeau of Article XX, between MERCOSUR and non-MERCOSUR countries" (p. 206).*

(O Painel conclui que a isenção do Mercosul pode ser considerada como parte da maneira como a proibição de importação de pneus reformados imposta pelo Brasil - medida provisoriamente justificada pelo Art. XX(b) - é aplicada e que provoca aumento na discriminação, nos termos do *caput* do Art. XX, entre os países do Mercosul e os que a ele não são integrados) - tradução livre

13) *"The Panel finds that to the extent that it enables retreaded tyres to be produced in Brazil from imported casings while retreaded tyres using the same casings cannot be imported, permitting imports of used tyres through court injunctions results in discrimination in favour of tyres retreaded in Brazil using imported casings, to the detriment of imported retreaded tyres".*

(O Painel conclui que, além da circunstância de se autorizar que pneus reformados sejam produzidos no Brasil a partir de carcaças importadas, enquanto os pneus reformados que usam as mesmas carcaças não podem ser importados, as permissões de importação de pneus usados por meio de decisões judiciais produzem discriminações favoráveis aos pneus reformados no Brasil ao utilizar carcaças importadas, em detrimento dos pneus reformados importados) - tradução livre.

14) *"The Panel finds, therefore, that, since used tyre imports have been taking place under the court injunctions in such amounts that the achievement of Brazil's declared objective is being*

*significantly undermined, the measure at issue is being applied in a manner that constitutes a means of unjustifiable discrimination” (p. 219).*

**(O Painel conclui que, desde que as importações de pneus usados tenham ocorrido por intermédio de autorizações judiciais em quantidades tais, o cumprimento do objetivo declarado pelo Brasil está prejudicado de forma significativa, a medida em destaque está sendo aplicada de uma maneira que se constitui em um meio de discriminação injustificada)**  
- tradução livre.

15) *“(...) since imports of used tyres take place in significant amounts under court injunctions to the benefit of the domestic retreading industry, the import ban on retreaded tyres is being applied in a manner that constitutes a disguised restriction on international trade” (p. 227).*

**(Desde que a importação de pneus usados ocorra em quantidades significativas por meio das autorizações judiciais em benefício da indústria de reforma nacional, a proibição de importação de pneus reformados tem sido aplicada de uma maneira que constitui uma restrição disfarçada ao comércio internacional)** - tradução livre.

16) *“(...) the Panel finds that the fines as embodied in Presidential Decree 3.179 through Presidential Decree 3.919 are inconsistent with Article XI:1 of the GATT 1994. We also find that Brazil has not demonstrated that the fines can be justified either under Article XX(b) or under Article XX(d) of the GATT 1994” (p. 234).*

(O Painel conclui que as multas como consignadas no Decreto Presidencial n. 3.179 pelo Decreto Presidencial 3.919 são incompatíveis com o Art. XI: 1 do GATT 1994. Nós também concluímos que o Brasil não demonstrou que as multas podem ser justificadas pelo Art. XX(b) ou pelo Art. XX(D) do GATT 1994) - tradução livre.

Ao final, o Painel da Organização Mundial do Comércio recomendou que o Órgão de Solução de Controvérsias requeresse ao Brasil que apresentasse suas medidas incompatíveis e que foram listadas acima, em conformidade com as obrigações contidas no GATT 1994 (*"the Panel recommends that the Dispute Settlement Body request Brazil to bring these inconsistent measures as listed above into conformity with its obligations under the GATT 1994"*) (Fonte: [http://www.worldtradelaw.net/reports/wtopanelfull/brazil-tyres\(panel\)\(full\).pdf](http://www.worldtradelaw.net/reports/wtopanelfull/brazil-tyres(panel)(full).pdf)> Acesso em: 11 nov. 2008.)

**13.** Anoto, ainda, por pertinente e, principalmente, por explicativo do que naquele Relatório do Painel se concluiu, análise feita pela Embaixada do Brasil em Lisboa, assim resumindo o contencioso:

*"A) Saúde Pública e Meio Ambiente*

*O Painel considerou haver o Brasil demonstrado que:*

*(a) a despeito da adoção de medidas adequadas de coleta e destinação, pneus são abandonados e acumulados no meio ambiente;*

*(b) pneus acumulados são focos para mosquitos transmissores de doenças;*

*(c) os riscos à saúde e à vida humanas decorrentes de doenças como dengue, malária e febre amarela estão relacionados à acumulação e ao transporte de pneus;*

(d) a queima de pneus gera fumaça com componentes perigosos, que causam vários tipos de doença, inclusive câncer;

(e) a baixa possibilidade de ignição de pneus não exclui os riscos inerentes à sua queima, que ocorre na realidade;

(f) a simples acumulação de pneus traz em si riscos de incêndio;

(g) a contaminação da água e do solo pela queima de pneus leva ao inevitável impacto negativo sobre a vida animal e vegetal;

(h) doenças transmitidas por mosquitos, como a dengue, acarretam riscos também a animais.

(B) Necessidade de se Proibir a Importação de Pneus Reformados para Proteger a Saúde Pública e o Meio Ambiente no Brasil.

O Painel considerou haver o Brasil demonstrado que:

(i) Importância do Objetivo da Política Pública.

(a) a política pública adotada pelo País se insere no conjunto de políticas de proteção ao meio ambiente e à saúde humana. O fato de ela incidentalmente beneficiar determinados setores econômicos não é relevante para o exame do painel;

(b) o objetivo da proibição de importação de pneus para proteger a saúde e a vida humana de doenças letais, como dengue, febre amarela e malária, é vital e de máxima importância;

(ii) Contribuição da Medida para o Objetivo da Política Pública.

(a) todos os tipos de pneus reformados (carros, caminhões, aeronaves) têm ciclo de vida mais curto e, portanto, a proibição de importação desses produtos

leva à redução da quantidade de resíduos de pneus gerada;

(b) a proibição de importações de pneus reformados incentiva produtores domésticos a reformar carcaças encontradas no território nacional e contribui para a redução do passivo ambiental do País;

(c) os pneus novos vendidos no Brasil são de boa qualidade e passíveis de reforma ao final de sua vida útil;

(d) o País tem capacidade de produzir reformados e as carcaças nacionais não apenas são reformáveis como estão sendo reformadas;

(e) a redução do número de carcaças é relevante para reduzir os riscos associados ao acúmulo de pneus usados, mesmo que não possa eliminar esses riscos. Assim, a proibição de importação contribui para o objetivo ambiental e de saúde pública perseguido pelo Brasil;

(iii) Existência de Medidas Alternativas Menos Restritivas do Comércio Internacional.

a) o País já implementou ou está em vias de implementar todas as medidas administrativas de coleta, gestão e eliminação de resíduos indicadas pela União Européia como alternativas à proibição de importação;

b) o aterro de pneus causa riscos ambientais e de saúde pública;

c) as emissões perigosas em cimenteiras podem ser reduzidas, mas não eliminadas;

d) o alto custo e as dúvidas quanto à segurança de certas aplicações de pneus na construção civil impedem que esses usos sejam considerados alternativas adequadas;

e) a utilização do asfalto borracha é mais onerosa e pode causar doenças ocupacionais;

*f) as medidas indicadas pela União Européia ou acarretam elas próprias os riscos que a proibição de importações visa a combater, ou devem ser adotadas cumulativamente, e não em substituição, à proibição de importações para que os riscos do acúmulo de resíduos de pneus sejam reduzidos ao máximo;*

*(iv) Conclusão quanto à Necessidade da Medida*

*a) a medida é necessária para que seja alcançado o objetivo de proteger a vida e a saúde humana, animal e vegetal.*

*(C) A Forma como a Proibição de Importar Pneus Reformados é Aplicada.*

*O Painel considerou haver o Brasil demonstrado que:*

*(i) Isenção para pneus remoldados provenientes do Mercosul.*

*(a) a proibição de importações de pneus reformados adotada originalmente pelo Brasil aplicava-se também aos parceiros do Mercosul. Apenas depois de decisão de Tribunal Arbitral constituído no âmbito do processo de integração, o Brasil passou a permitir a importação de pneus remoldados dos sócios do Mercosul, como forma de implementar compromisso internacional obrigatório para o País;*

*(b) as importações de pneus reformados originárias do Mercosul são relativamente pequenas na atualidade e não comprometem o objetivo da política brasileira;*

*(ii) Importações de pneus usados como matéria-prima para a reforma por meio de decisões judiciais.*

*(a) a legislação brasileira já contempla proibição de importação de pneus usados destinados a*

servir como matéria-prima para o setor nacional de reforma;

(b) o Governo brasileiro, por meio dos órgãos competentes, tem envidado esforços em todas as instâncias cabíveis no sentido de assegurar que a proibição de importação de pneus usados seja cumprida.

Não obstante, no quesito (ii), o Painel considerou que:

(a) na medida em que permitem que pneus reformados sejam produzidos no Brasil a partir de carcaças importadas, enquanto pneus reformados feitos a partir das mesmas carcaças não podem ser importados, as autorizações judiciais para as importações de pneus usados resultam em discriminação em favor dos pneus reformados no Brasil com utilização de carcaças importadas, em detrimento dos pneus reformados importados;

(b) as autorizações judiciais para importação de pneus usados empregados na indústria de reforma têm, de fato, permitidas sua entrada no Brasil, anulando diretamente o objetivo da proibição de importações. É relevante notar que as importações de pneus usados ocorreram em quantidades que o painel julgou significativas;

(c) o fato de que importações são provocadas por decisões de tribunais não exonera o Brasil de suas obrigações na OMC. Ao contrário, um Membro da OMC "tem responsabilidade pelos atos de todos os seus departamentos governamentais, inclusive seu judiciário";

Em função dos itens (a) a (c) acima, o Painel concluiu que o Brasil não se encontra em conformidade com as obrigações que assumiu sob o sistema multilateral de comércio".

Essa a razão fundamental de cá estarmos reunidos hoje, a resolver definitivamente sobre uma pendência que, conforme o resultado a que chegarmos, no plano internacional, justificaria a derrocada das normas proibitivas sobre a importação de pneus usados, pois, para o Órgão de Apelação da OMC, se uma parte do Poder Judiciário brasileiro libera empresas para importá-los, a despeito da vigência das normas postas, é porque os objetivos apresentados pelo Brasil, perante o órgão internacional do comércio, não teriam o fundamento constitucional que as justificariam e fundamentariam. Fosse o contrário, sendo uma única e mesma Constituição a do Brasil e tendo eficácia plena e efetividade jurídica incontestável a matéria, não haveria as frestas judiciais permissivas do que nelas se veda.

Recurso de Apelação da Comunidade Européia perante a  
Organização Mundial do Comércio

**14.** Com a circulação do relatório final do Painel da Organização Mundial do Comércio entre os seus membros, em 12.6.2007 se recomendou que o Órgão de Solução de Controvérsias (DSB - *Dispute Settlement Body*) solicitasse ao Brasil a adequação das medidas que foram consideradas em desconformidade com o GATT 1994.

As partes solicitaram que o prazo para a adoção do Relatório do Painel fosse prorrogado até 20.9.2007, porém, em 3.9.2007, a União Européia comunicou sua intenção de apelar quanto a determinadas questões.

Em 10.9.2007, foi apresentada sua petição de apelação, e, em 28.9.2007, o Brasil apresentou sua petição de apelado.

*"Em 10 de setembro de 2007, a Comunidade Européia entregou sua petição de apelante. Em 28 de setembro de 2007, o Brasil entregou sua petição de apelado. No mesmo dia, a Argentina, Austrália, Coréia, Japão e o*

Território Alfandegário separado de Taiwan, Penghu, Kinmen e Matsu, e os Estados Unidos apresentaram cada qual suas petições de terceiras partes. Ainda em 28 de setembro de 2007, a China, Cuba, Guatemala, México e Tailândia notificaram todos sua intenção de participarem como terceiras partes de audiência com o Órgão de Apelação. Em 5 de outubro de 2007, o Paraguai notificou sua intenção de comparecer à audiência como terceira parte. Em 28 de setembro de 2007, o Órgão de Apelação recebeu a petição de 'amicus curiae' da 'Humane Society International'. Em 11 de outubro de 2007, o Órgão de Apelação recebeu ainda a petição de 'amicus curiae' submetida em conjunto por um grupo de nove organizações não governamentais. A Divisão do Órgão de Apelação responsável por examinar o recurso não julgou necessário considerar as petições de 'amicus curiae' para emitir sua decisão. A audiência da apelação realizou-se em 15 e 16 de outubro de 2007. Os participantes e terceiras partes pronunciaram-se oralmente, com exceção da Argentina, China, Guatemala, México, Paraguai e Tailândia. As partes e terceiras partes responderam às perguntas apresentadas pelos Membros da Divisão responsável por examinar o recurso de apelação" (World Trade Organization: WT/DS332/AB/R IN: <<http://www2.mre.gov.br/cgc/Relat%C3%B3rio%20do%20A. Português%3%AAs.Final.19Dez073.pdf>> Acesso em: 28 out. 2008).

**Em 3 de dezembro de 2007, o Órgão de Apelação da OMC veiculou sua conclusão e manteve sua decisão no sentido de que era justificável a medida adotada pelo Brasil quanto à proibição de importação de pneus usados e reformados, para fins de proteger a vida e a saúde humanas, bem como a sua flora e fauna, nos termos do Art. XX(b) do GATT.**

Aquele Órgão de Apelação reverteu as seguintes decisões: a) que somente haveria discriminação injustificável se houvesse comércio internacional com os países do Mercosul em grandes volumes de importação de pneus reformados; b) que a isenção do Mercosul não caracterizou discriminação injustificável; c) que a importação de pneus usados e reformados por meio de liminares judiciais somente constituiria discriminação de comércio internacional se ocorressem em volumes significativos; d) que a importação de pneus usados e reformados não consistiu em discriminação arbitrária.

Ao reverter as mencionadas conclusões do Painel, por motivos de consistência, o Órgão de Apelação decidiu que a isenção de proibição de importação de pneus usados dada ao Mercosul e as importações de pneus usados e reformados por meio de liminares, independentemente do volume de importações que propiciam, configuram uma injustificada e arbitrária discriminação.

Aplicou-se, à espécie, a proibição de importação nos termos do *caput* do Art. XX do GATT (1994), que, ao tratar das condições de validade das exceções nele relacionadas<sup>16</sup>, dispõe que estas

---

<sup>16</sup>Textualmente, aquele artigo do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio estabelece:

*"Art. XIX: Medidas de emergência para os casos de importação de produtos especiais.*

*(...)*

*Artigo XX. Exceções Gerais.*

*Sujeito aos requisitos de que tais medidas não sejam aplicadas de maneira que possam constituir arbitrária ou injustificada discriminação entre países onde as mesmas condições prevaleçam, ou disfarçada restrição ao comércio internacional, nada neste Acordo poderá ser interpretado de forma a evitar a adoção ou aplicação por qualquer parte contratante de medidas:*

*(b) necessárias para proteger a vida ou saúde humana, animal ou vegetal".*

(fonte:

<<http://www2.mre.gov.br/cgc/Relat%C3%B3rio%20do%20A.Portugu%C3%AAs.Final.19Dez073.pdf>> e

não devem ser arbitrárias nem estabelecer “*injustificada discriminação entre países*” ou uma disfarçada restrição ao comércio internacional.

Quanto aos argumentos de que teria havido afronta ao princípio da isonomia no comércio internacional, decidiu o Órgão de Apelação que, ao aplicar sua medida proibitória com exclusão dos países do Mercosul, o Brasil teria praticado ato discriminatório. Releve-se, contudo, que esse ponto não afeta a conclusão a se proferir na presente Arguição, embora, como é óbvio, se a adoção daquela providência relativa ao MERCOSUL decorre de irrecorrível decisão do Tribunal Arbitral *ad hoc*, não haveria que se falar em afronta ao princípio da isonomia relativamente aos demais Estados, menos ainda àqueles europeus, que não fazem parte do bloco. Ademais, esse bloco tem fundamento expresso no parágrafo único do art. 4º da Constituição brasileira, segundo o qual “*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*”.

Conclui-se, assim, que o Órgão de Apelação da OMC confirmou a determinação central do painel e reconheceu que a proibição de importação de pneus reformados adotada pelo Brasil pode se justificar para proteger a saúde humana e o meio ambiente, constitucionalmente assegurados.

Entretanto, também como antes mencionado, reconheceram os integrantes daquele Painel que o Brasil estaria a aplicar a medida de maneira contraditória ou mesmo injustificada, ou seja, se a proibição objetiva proteger a saúde e o meio ambiente, a coerência determina que se cancele totalmente a importação de pneus usados e reformados, independentemente da origem e de maneira coerente, vale dizer, sem os intercursos decorrentes das

---

<[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds332\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds332_e.htm)>. Acesso em: 24 out. 2008).

decisões judiciais contrárias à fundamentação constitucional exposta pela Estado brasileiro em nível internacional.

Em 17.12.2007, o Órgão de Solução de Controvérsias (DSB) adotou o relatório do Órgão de Apelação e o relatório do Painel e, no encontro ocorrido em 15.1.2008, o Brasil comprometeu-se a implementar as recomendações e as regras do Órgão de Solução de Controvérsias, de maneira consistente com as obrigações da Organização Mundial do Comércio.

Aquela decisão convida o Judiciário nacional, em especial este Supremo Tribunal, a examinar e julgar a matéria no que concerne às providências, incluídas as normativas, adotadas no sentido de garantir a efetividade dos princípios constitucionais. Enfoque especial há de ser dado à questão das decisões judiciais contraditórias, realce àquelas listadas na peça inicial desta Argüição, mas que têm caráter meramente exemplificativo, à luz das obrigações internacionais do Brasil, mas, principalmente e em razão da competência deste Supremo Tribunal, dos preceitos constitucionais relativos à saúde pública e à proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## **15. O pneu**

### **15.1. Origem e constituição**

Ao contrário do período inicial de sua fabricação, quando a borracha natural dos seringais era a matéria prima utilizada pela indústria de pneus, atualmente, utilizam-se borrachas sintéticas, como o batadieno-estireno ou o polibutadieno.

Qualquer que seja a mistura em sua fabricação, nela estão presentes outros aditivos, como o óleo (que aumenta a aderência); o negro de carbono ou negro de fumo (material procedente da queima incompleta de derivados de petróleo, geralmente utilizado como pigmento e que amplia a resistência ao desgaste por atrito); o enxofre, que atua como agente

vulcanizador; além de ceras; óleos emolientes; fibras orgânicas; nylon e poliéster; arames de aço; derivados do petróleo e outros produtos químicos.

Na composição do pneu se tem, basicamente: a) carcaça; b) talões; c) aro do talão; d) paredes laterais ou flancos; e) cintas ou lonas de proteção; f) cintas ou lonas de trabalho; e g) banda de rodagem/rolagem.<sup>17</sup>

A forma com que as lonas que integram as carcaças são dispostas é que divide o tipo de pneu entre radial e convencional. Atualmente, é cada vez maior a produção do pneu radial.

*A compreensão dessas terminologias, das partes integrantes e dos elementos que o compõem faz-se necessária para a percepção de que o pneu é um bem insubstituível, e, ao se utilizar do processo denominado vulcanização, em que a borracha é misturada ao negro de fumo e, em seguida, são acrescentados os compostos*

---

<sup>17</sup> Pode-se dizer que: a) carcaça é a parte interna do pneu que deve reter a pressão provocada pelo ar e sustentar o peso do veículo, além dos eventuais choques. É composta por lonas de poliéster, nylon ou aço, que estão dispostas no sentido diagonal uma das outras (pneus convencionais), ou na forma radial (por óbvio, nos pneus ditos radiais); esses últimos têm uma estrutura adicional de lonas (constituídas de aço), chamadas de cintura, responsáveis por estabilizar a carcaça radial; b) talões são aros de aço de grande resistência recobertos por uma camada de borracha; têm por finalidade manter o pneu em contato com o aro da roda e garantir a sua fixação; c) aro do talão é a parte interna e metálica do talão; d) paredes laterais ou flancos são as partes laterais da carcaça, que a protege; são constituídas por uma mistura de borracha com alto grau de elasticidade e resistência ao desgaste; e) cintas ou lonas de proteção compreendem a parte externa da estrutura resistente dos pneus e têm por finalidade proteger as lonas/cintas de trabalho; f) cintas ou lonas de trabalho estão presentes nos pneus radiais e compreendem a parte externa da estrutura resistente e têm por finalidade estabilizar os pneus; g) banda de rodagem/rolagem é a parte do pneu que entra em contato direto com o solo; seus desenhos têm partes cheias e vazias conhecidas como sulcos e proporcionam aderência, tração, estabilidade e segurança ao veículo, evitando-se deslizamentos do veículo.

*de zinco, enxofre e outros componentes, a indústria de pneus emprega um material de altíssima resistência e durabilidade cuja reciclagem requer alta tecnologia.*

#### **15.2. A Indústria Automobilística e o Resíduo-Borracha - Pneu**

No séc. XX, a indústria automobilística passou do modo artesanal de seu processo produtivo para a produção em massa (Taylorismo/Fordismo) e, por fim, a produção automatizada (Toyotismo).

No Brasil, a partir de 1956 e com o relatório da denominada Subcomissão de Jipes, Tratores, Caminhões e Automóveis, o Grupo de Estudos da Indústria Automobilística, inserido no denominado Conselho do Desenvolvimento, elaborou os Planos Nacionais Automobilísticos aprovados para implantar a indústria automobilística no Brasil (Meta n. 27).

Daquele período aos dias atuais as notícias destacam o crescente número da frota nacional de veículos: a) no ano de 2004, foram fabricados 2.447.600 veículos; b) para o ano de 2008, em média 3.425.000 de veículos, conforme dados da Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores - Anfavea.

Segundo dados do Departamento Nacional de Trânsito - Denatran, nos 12 meses de junho/2007 a junho/2008, a frota de veículos nacionais aumentou em 8,3%, passando de 47.272.000 para 51.200.000 milhões de automóveis.<sup>18</sup>

A conta do quantitativo de pneus, apenas para os veículos postos à venda em 2008, é singela e impressiona: do total de

---

<sup>18</sup> Nesse quantitativo estão incluídas as motocicletas que, em termos estatísticos, representam um percentual de 21,3%, segundo a Federação Nacional da Distribuição de Veículos Automotores - Fenabrave (fonte: <[http://www.tela.com.br/download/anual\\_2007.pdf](http://www.tela.com.br/download/anual_2007.pdf)> Acesso em 15 jul. 2008).

51.200.000 de veículos, 21,3% são motocicletas: o que significa que 10.905.000 são bicicletas (21.810.000 pneus) e 40.295.000 são veículos (161.180.000 pneus), perfazendo um total de 182.990.000 pneus novos colocados no mercado nos últimos doze meses.

Não foram contabilizados as máquinas agrícolas, as bicicletas, os caminhões, os aviões novos, nem a respectiva frota de usados. Se considerarmos que aquele total de quase 183 milhões de pneus será trocado, em média, uma vez por ano, pode-se ter uma idéia do mercado de reposição de pneus e, por óbvio, do número de pneus descartados.

Ainda que se levem em conta os estudos de Janssen e Beukering, que concluíram que um pneu, desde que utilizado dentro de suas especificações técnicas de regulagem e calibragem, pode rodar 100.000 quilômetros, obviamente, esses dados não se aplicam ao Brasil, cujas más condições da maioria de suas rodovias não permitem que essa vida útil seja alcançada (Van BEUKERING, P. J. H.; JANSSEN, M. A. *Trade and recycling of used tyres in Western and Eastern Europe*. Resources, Conservation and Recycling, Netherlands, v. 33, 2001, p. 235-265).

Por sua vez, a *Organisation Internationale des Constructeurs d'Automobiles* - Oica, fundada em Paris em 1919, contabilizou que, em 2007, o mundo assistiu à venda de aproximadamente 73 milhões de unidades de veículos e superou, pela primeira vez, a marca de 1 bilhão de carros em circulação (fonte: <www.oica.net> Acesso em: 23 jul. 2008).

Resultado: há um total de aproximadamente 4 bilhões de pneus novos em circulação pelo mundo, feito de borracha vulcanizada, que é um material de difícil decomposição e de mais difícil ainda gestão de sua destinação após o uso.

### **15.3. Procedimentos de Reciclagem**

A reciclagem de pneus pode ser: primária, secundária ou terciária. Na primária, os resíduos não perdem suas características quando se transformam em novos produtos; na secundária, o produto deixa de ter as propriedades originárias e é transformado em outro produto, como as solas e os solados de sapato, as tiras de sofá e grânulos para utilização em manta asfáltica; na terciária, o resíduo se transforma em fonte de energia, como no co-processamento na indústria cimenteira.

Na maioria dos casos, os processos de reciclagem iniciam-se com a redução dos pneus a minúsculas partículas. Como os atuais pneus não são feitos apenas de borracha, mas de vários outros componentes e que a essa borracha se amalgamam partes metálicas e de nylon (pneus vulcanizados), sua reciclagem é um processo caro. É que para iniciá-lo é preciso picar os pneus e seus pedaços são colocados em tanques com solventes para que a borracha inche e fique quebradiça; na seqüência, os pedaços sofrem pressão para que a borracha se solte da malha de aço e do tecido de nylon; em seguida, um sistema de eletroímãs e peneiras realiza a seleção da borracha, do aço e do nylon; depois, o pneu é triturado e submetido a vapor d'água e produtos químicos, como álcalis e óleos minerais, para desvulcanizá-lo. O produto obtido pode ser então refinado em moinhos até a obtenção de uma manta uniforme ou extrudado para a obtenção de grânulos de borracha.

Esse material moído tem algumas destinações, como antes realçado: a) confecção de saltos e solados de calçados, mangueiras de jardim, tapetes para automóveis, por exemplo; b) composição do asfalto para a pavimentação de rodovias e ruas; c) como fonte de energia: c.1.) na incineração dedicada; c.2) na co-incineração, como ingrediente e combustível nas fábricas de cimento.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup>Essas destinações podem ser assim explicadas:

a) Na confecção de saltos e solados de calçados, mangueiras de jardim e tapetes para automóveis e outros

---

O material obtido da desvulcanização do pneu pode gerar uma manta de borracha utilizada em quadras esportivas, tapetes de automóveis, saltos e solados de borracha ou pode ser moldado na fabricação de câmaras de ar; faixas para indústrias de estofados; buchas para eixos de caminhões e ônibus, mangueiras de jardim, entre outros produtos.

A questão principal é saber se esses produtos, que utilizam pequenas quantidades de borracha, seriam suficientes para consumir todo o acervo de pneus usados que são descartados.

Outra destinação que se dá aos pneus é montá-los como se fossem recifes artificiais para que os corais e algas que crescem ali atraiam peixes e promovam o incremento da atividade costeira.

Na região nordeste do Brasil, em especial no Ceará, há relatos de recifes artificiais formados a partir de 8 pneus, até o número de 1.024 pneus ou mais. Há projetos que se utilizam de quatro mil a seis mil pneus para cada comunidade pesqueira.

Nesse tipo de reaproveitamento de pneus, forma-se um ciclo cruel: os pescadores artesanais que não têm um suporte econômico para a montagem dos recifes artificiais marinhos, além dos pneus, para fixá-los no mar utilizam-se de madeira de mangue, o que destrói esse ecossistema no qual grande parte de espécies marinhas realiza a reprodução. Outras comunidades de pescadores utilizam-se também dos "*chamados materiais de oportunidade, tais como sucatas de automóveis e eletrodomésticos em desuso*". (fonte: *Projeto Marambaia: Apoio à Pesca Artesanal no Ceará - Instalação e Monitoramento dos Recifes Artificiais em Paracuru*. Arquivos de Ciências do Mar. Fortaleza. Edições Universidade Federal do Ceará, vol. 40. n. 1, 2007, p. 72-77).

Relatos sobre a utilização de pneus para a criação de recifes artificiais marinhos na Flórida e no Canadá destacam que, nesses países, sua utilização foi banida, pois há um momento em que o mar se revolta e todo aquele recife arrebenta, esparrama-se e forma uma lixeira de pneus no fundo do mar. Consta, ainda, que, com o passar do tempo, metais pesados presentes na composição dos pneus começaram a dissolvê-los e a contaminar a água.

b) Na composição do asfalto para a pavimentação de rodovias e ruas

Do processo de trituração dos pneus, as partículas que não forem maiores que 5 mm e que contiverem umidade máxima de 2% são misturadas ao asfalto na proporção, em peso, de 1 a 3%, o faz surgir a denominada manta asfáltica, empregada na pavimentação de vias e pátios de estacionamento.

Enfatizo a reutilização dos pneus na tecnologia da manta asfáltica, por ter sido explorado nos autos, inclusive nas exposições feitas na audiência pública, como um das melhores formas de se superar ou resolver a questão referente à destinação dos pneus usados.

Em primeiro lugar, dos estudos feitos há de se concluir não haver exatidão na idéia assim apresentada.

O maior problema da manta asfáltica ou asfalto-borracha é operacional, pois a borracha perde suas propriedades ao ser reaquecida, além de exigir uma granulometria fina que encarece o processo, como, de resto, explicitado em item específico do Relatório da OMC.

Por sua vez, se os principais problemas do asfalto convencional são as rachaduras e os afundamentos, estudos demonstram que o asfalto que se utiliza da borracha de pneus

---

Não é desconhecido que as condições de pavimentação de nossas rodovias estaduais e federais são lamentáveis, em sua maioria. A última pesquisa realizada pela Confederação Nacional de Transporte, em 2007, avaliou "100% da malha rodoviária federal pavimentada e os principais trechos sob gestão estadual e sob concessão", o que representa aproximadamente 87 mil quilômetros de rodovias (Fonte: <[www.cnt.org.br](http://www.cnt.org.br)> Acesso em: 22 out. 2008) e concluiu que:.

*"Buracos, pavimento ruim, deterioração e problemas de sinalização: 74% das rodovias do Brasil apresentam problemas desse tipo. (...). [A estimativa é que] 18 mil km a 20 mil km de estradas terão de ser reconstruídos, uma vez que estão com a base comprometida e não seguram mais o material usado em reparos de emergência.*

*Ou seja, os buracos são tapados, mas o remendo não resiste às primeiras chuvas. No total, a pavimentação de 56,1% da malha, ou 41,9 mil km de estradas, está em estado precário.*

*É por essa rede de rodovias esburacadas, sem sinalização e com geometria viária precária (número de pistas e mãos de tráfego insuficientes, falta de acostamento e de delimitação de faixas, etc.), que transitam 60,5% das cargas e 96,6% dos passageiros do País. (...)estima-se que a precariedade das estradas aumente em cerca de 30% o chamado custo Brasil. Afinal, a situação das rodovias determina atrasos e aumentos de custo nas outras modalidades de transporte, na medida em que compromete a integração modal" (fonte: <<http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=156703>> Acesso em 25 out.2008)*

(manta asfáltica ou asfalto-borracha) é mais durável e resistente à deformação, além de emitir menos ruído e ter maior qualidade de aderência e drenagem. Entretanto, emite mais poluentes no momento da fricção do pneu, além de ser mais oneroso e com probabilidade de ocasionar doenças de natureza ocupacional.

Os riscos de acometimento destas doenças decorreriam de ter o asfalto-borracha, em sua composição, minúsculas partículas de borracha proveniente de pneus e que devem ser lançados sobre a via a ser pavimentada em temperaturas extremamente altas, sob pena de voltar a se tornar borracha. Ao se abrir o compartimento do local onde a borracha é aquecida (e deve ser aquecida no local), gases de dioxina e furano são emitidos na atmosfera e inalados, de forma mais concentrada, pelos que estejam trabalhando na pavimentação com a manta asfáltica.

Ademais, há outro problema assinalado pelos pesquisadores, que se refere ao procedimento adotado para renovar a área revestida por esse asfalto-borracha. Só é possível fazer a renovação com a raspagem da manta asfáltica para que outra seja colocada em seu lugar. E, considerando-se que as grandes rodovias têm sido entregues para serem administradas por empresas particulares e com o alto custo desse revestimento, persistem as dúvidas quanto à adequada gestão do material procedente do recapeamento.

**15.4.** Também como fonte de energia seria possível a reutilização dos pneus, por ser ele excelente combustor, grande gerador de calor. Em sua composição entram muitos óleos, o que é ótimo para substituir outras fontes de energia, como o carvão, por exemplo, o que se denomina reciclagem energética. Esse alto poder calorífico do pneu torna-o economicamente interessante para as indústrias que necessitam substituir combustíveis fósseis. Essa substituição de energia fóssil pelo pneu usado é um exemplo típico de energia sustentável e de gestão de resíduo, num processo de valorização energética.

Todavia, também aqui se depara com o problema da administração dos resíduos decorrentes dessa incineração.

O Anexo C da Convenção de Estocolmo menciona a incineração (combustão na presença de oxigênio) de resíduos como um processo que produz e libera grande quantidade de poluentes orgânicos persistentes (POPs) no ambiente. A Parte II do Anexo C da Convenção de Estocolmo faz diferença entre as categorias de fontes produtoras de poluentes orgânicos persistentes.

Registro que aquela Convenção, assinada pelo Brasil e promulgada pelo Decreto n. 5.472, de 20.6.2005, reconheceu que *“os poluentes orgânicos persistentes têm propriedades tóxicas, são resistentes à degradação, se bioacumulam, são transportados pelo ar, pela água e pelas espécies migratórias através das fronteiras internacionais e depositados distantes do local de sua liberação, onde se acumulam em ecossistemas terrestres e aquáticos”*. Com esse documento, o Brasil também se declarou consciente *“dos problemas de saúde, especialmente nos países em desenvolvimento, resultantes da exposição local aos poluentes orgânicos persistentes, em especial os efeitos nas mulheres e, por meio delas, nas futuras gerações”* (texto da parte dispositiva), e comprometeu-se a reduzir suas emissões ou mesmo eliminá-las.

Para reduzir e evitar os efeitos nocivos na saúde humana e no meio ambiente, decorrentes da incineração e da co-incineração de resíduos, em especial as dioxinas, o dióxido de enxofre, o ácido clorídrico e os metais pesados, e para dar efetividade à Convenção de Estocolmo, assinada pelo Brasil em 22.5.2001, cuja finalidade é *“proteger a saúde humana e o meio ambiente dos poluentes orgânicos persistentes”*, é que o Conama editou a Resolução n. 316, de 29.10.2002, que estabeleceu os *“procedimentos e critérios para o funcionamento de sistemas de tratamento térmico de resíduos”*.

Dois anos antes, em 4.12.2000, para regulamentar a gestão de resíduos prejudiciais à saúde humana e ao meio ambiente, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Européia adotaram a Diretiva n. 76 para minimizar ou prevenir os efeitos negativos possíveis na saúde humana e no ambiente causados pela incineração e co-incineração de resíduos, nomeadamente o nível da emissão de dioxinas, NOx (óxidos de azoto), SO2 (dióxido de enxofre), HCl (ácido clorídrico) e metais pesados (consideração n. 1). De acordo com aquela diretiva, desde dezembro de 2002, as incineradoras têm de cumprir as disposições ali existentes.

Se a incineração é uma das alternativas para se dar destinação aos pneus, deve-se antes esclarecer que essa pode se processar por duas formas: c.1) incineração dedicada; c.2) co-incineração.

c.1.) A incineração dedicada é o tratamento térmico de resíduos que pode ou não recuperar a energia obtida dessa combustão. Em algumas circunstâncias, pode ser indispensável a construção de um aterro para depósito das emissões contaminadas derivadas do próprio sistema de incineração. Esse tratamento térmico de resíduo, que, por óbvio, gera calor, pode ser recuperado para co-geração de energia elétrica.

O que se constatou é que, apesar de eficiente, a queima em incineradoras dedicadas nunca 'zera' o material queimado: dele podem resultar efluentes sólidos e gasosos que, além de conterem material poluente, podem se apresentar com alto grau de contaminação de metais pesados, além de compostos orgânicos tóxicos, em especial dioxinas e furanos.

Em artigo publicado pela Confagri - Confederação Nacional das Cooperativas Agrícolas e do Crédito Agrícola de Portugal sobre a gestão de resíduos industriais perigosos, a engenheira ambiental portuguesa Cátia Rosas esclarece que:

"A queima em incineradoras dedicadas, embora eficaz, nunca é total. Além disso, os elementos vestigiais presentes nos reagentes não são destruídos e têm que sair com os efluentes. Também os produtos de combustão completa nem sempre são substâncias inócuas, como os resultantes da queima de enxofre, cloro e flúor, que são substâncias ácidas (SO<sub>2</sub>, HCl e ácido fluorídrico - HF).

Assim, da incineração dedicada resultam efluentes sólidos e gasosos que contêm poluentes, nomeadamente compostos orgânicos resultantes da queima incompleta ou sintetizados a partir de precursores, monóxido de carbono, partículas de cinzas e fuligem, [óxido de nitrogênio, dióxido de enxofre, ácido clorídrico e ácido fluorídrico] e elementos vestigiais tóxicos como o mercúrio, chumbo e outros.

Uma parte das substâncias poluentes saem com as cinzas e resíduos sólidos da combustão, pela base do forno. Estes resíduos contêm normalmente inqueimados, podendo estar contaminados com concentrações importantes de metais, de compostos orgânicos tóxicos, em particular dioxinas e furanos; estes têm de ser considerados resíduos perigosos e tratados com as regras de segurança aplicados a este tipo de resíduos.

Os efluentes gasosos provenientes do forno são normalmente depurados de poluentes por passagem através de diferentes unidades de tratamento:

i) sistema de lavagem ('scrubber'): para remoção de gases ácidos (em alguns casos, este sistema pode também remover partículas e metais voláteis); o 'scrubber' consiste na injeção na corrente gasosa de uma substância básica com a qual os poluentes ácidos gasosos reagem, dando origem a produtos neutros, na forma condensada, que são separados do efluente gasoso;

ii) sistema de despoeiramento (ajudante do scrubber): para remoção de partículas geradas durante a combustão ou resultantes da lavagem dos gases;

iii) sistema para a remoção de compostos orgânicos em geral, dioxinas e metais voláteis (...), por absorção sobre solventes específicos ou por destruição por um material catalisador.

Nota: muitas das incineradoras de resíduos perigosos existentes na Europa e EUA não possuem, em simultâneo, estas três unidades de tratamento (fonte: <[http://www.confagri.pt/Confagri/Templates/Ambiente/Base\\_Template.aspx?NRMODE](http://www.confagri.pt/Confagri/Templates/Ambiente/Base_Template.aspx?NRMODE)>)

Em resumo, o ponto negativo desse tipo de destinação dada aos pneus é que produz poluição ambiental, pois nesse processo são emitidos gases tóxicos, em especial o dióxido de enxofre e a amônia, que, em contato com as partículas de água suspensas no ar, provocam o fenômeno denominado chuva ácida. Essa é definida como a "precipitação contaminada por elementos gasosos que poluem a atmosfera, como o dióxido de enxofre e o óxido de nitrogênio, provenientes dos combustíveis fósseis" (Dicionário Aurélio).

Estudos do Centro de Divulgação Científica e Cultural da Universidade de São Paulo e da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darci Ribeiro constataram que a chuva ácida é responsável por grandes formas de aniquilamento do meio ambiente, por provocar danos nos lagos, rios, florestas e nos animais, bem como nos monumentos e obras construídos pelos homens.<sup>20</sup> Assim, para se evitar esse fenômeno, seriam necessários

---

<sup>20</sup> Ao incidir nos lagos e rios, as águas ficam com o Ph mais ácido, o que mata os peixes e outras populações aquáticas, além de matar os insetos, o que, por sua vez, decresce a população dos pássaros, e, na seqüência, toda a cadeia alimentar; nas árvores, a chuva ácida destrói as proteções das folhas que ficam danificadas e com manchas marrons, até caírem, impedindo assim a fotossíntese; e, ainda, metais pesados são infiltrados no solo e contaminam os lençóis freáticos (Fonte: <<http://www.cdcc.sc.usp.br/quimica/ciencia/chuva.html>> e

filtros capazes de tratar adequadamente esses poluentes, o que encarece o processo.

c.2.) A co-incineração ocorre com a queima realizada em um local cujo objetivo principal é a produção de energia ou de materiais. Utiliza-se, então, de resíduos de substâncias sólidas como parte do combustível para gerar energia para a produção a que se destina. A indústria cimenteira é hoje a grande usuária de resíduos inertes para alimentar seus fornos de produção, especialmente de pneus.

O pneu pode ser utilizado como combustível alternativo, em substituição ao carvão, nas fábricas de cimento, e, ainda, suas cinzas são agregadas ao produto final, o cimento. Excelente fonte de calor porque, em sua fabricação, são utilizados muitos óleos, não deixa de se ter, então, inegável economia. Entretanto, como antes realçado, a atual fabricação de pneus utiliza metais pesados em sua composição, considerados tóxicos pelo Anexo I da Convenção da Basiléia. Sob altas temperaturas, esses materiais dão origem às dioxinas e furanos, considerados substâncias cancerígenas.

Nem se afirme ser tal conclusão empirismo ou retórica. Estudos de 2006, do Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana - Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz e outros, sobre a co-incineração de resíduos em fornos de cimento, concluíram que há três grandes problemas relacionados a essa forma de destinação de resíduos:

*"(1) os efeitos à saúde humana e ambiental decorrentes da poluição gerada pela incineração, em especial a volatilização dos metais pesados e a formação de POPs [procedimento operacional padronizado], como as dioxinas, furanos,*

---

<[http://www.uenf.br/uenf/centros/cct/qambiental/ar\\_chuvacida.html](http://www.uenf.br/uenf/centros/cct/qambiental/ar_chuvacida.html)> Acesso em: 22 out. 2008).

hexaclorobenzeno e bifenilas policloradas, substâncias altamente tóxicas incluídas na lista da Convenção de Estocolmo;

(2) a distribuição desigual e injusta dos riscos, já que as populações mais afetadas são aquelas mais pobres e discriminadas que moram próximas aos incineradores, criando situações de injustiça ambiental;

(3) em termos estratégicos, a incineração inibe as mudanças estruturais do modelo de produção e consumo que se encontra por detrás da produção dos resíduos, limitando os avanços rumo à redução e eliminação dos resíduos através de programas como o lixo zero, baseado em planos locais e regionais de médio e longo prazo para a gestão dos resíduos sólidos urbanos e industriais” (Milanez, B.; Fernandes, Lúcia de Oliveira; Porto, Marcelo Firpo de Souza. A co-incineração de resíduos em fornos de cimento: riscos para a saúde e o meio ambiente. *Revista Ciência & Saúde*. 2007).

O argumento das empresas que desempenham essa atividade industrial é que, além da redução de custos, pelo emprego em seus fornos de produtos outros que não combustíveis fósseis, haveria a redução do impacto ambiental pois esses resíduos não se destinariam a aterros ou depósitos clandestinos, mas sim queimados. E há ainda o fato de que essas empresas cobram para incinerar esses resíduos.

Os defensores da co-incineração ou co-processamento de resíduos nos fornos de cimenteira também “destacam a suposta destruição térmica dos resíduos perigosos mais voláteis, e a inertização dos resíduos perigosos ainda restantes (especialmente metais pesados) no clínquer [produto de calcinação de calcário e argila usado como matéria-prima para cimento após moagem] e, em última instância, no próprio cimento. Algumas dessas supostas vantagens são propagadas pelo setor

*cimenteiro, em sua campanha para melhorar sua imagem junto à opinião pública e promover a idéia do 'cimento sustentável' ("Co-Incinceração de Resíduos em Fornos de Cimento: Uma Visão da Justiça Ambiental sobre o Chamado 'Co-Processamento'". Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana - Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz e outros. Relatório da oficina realizada em 21 de agosto de 2006).*

Aqueles estudos da Fundação demonstraram que, além dos riscos decorrentes de simples procedimento de incineração, a co-incineração de resíduos em fornos de cimenteira tem ainda algumas especificidades com implicações nas áreas ambientais, sociais e de saúde pública, destacando-se:

(1) *"Os riscos aos trabalhadores que manipulam os resíduos e realizam as misturas que formam os blends que entram nos fornos. O coquetel de resíduos perigosos usados nas misturas gera uma exposição dos trabalhadores a diversos fatores de risco. (...) Em países industrializados grande parcela da blendagem é automatizada, com redução das exposições decorrentes da manipulação direta por trabalhadores. Além da questão da blendagem, a exposição dos trabalhadores ao material dos fornos de cimento também se caracteriza como um risco, por poder provocar problemas respiratórios, e por esses materiais possuírem concentrações elevadas de metais pesados e outros contaminantes tóxicos. A exposição no Brasil é ainda agravada pela existência de trabalhadores terceirizados ou pertencentes a outros sindicatos, que não os da indústria cimenteira, reduzindo as possibilidades de defesa de direitos trabalhistas, incluindo condições de trabalho";*

(2) *"O potencial [risco] de formação e emissão de POPs [procedimento operacional padronizado] é agravado por condições operacionais do forno e pela presença no blend de substâncias como cloro livre, derivados do cloro, ou outros compostos halogenados. Além dos POPs, existe também grande*

chance de emissão de hidrocarbonetos policíclicos aromáticos, poluentes com propriedades pré-carcinogênicas ou mutagênicas, comumente encontrados nos resíduos industriais (Sisinno et al, 2003). Estes contaminantes podem ser emitidos pelas chaminés ou juntamente com as partículas de cimento, contaminando a região ao redor das fábricas e expondo as populações residentes, ou ainda se concentrar nos filtros. A redução do potencial de produção destes poluentes é condicionada por várias medidas que precisam ser rigorosamente cumpridas, como o controle da composição de todos os resíduos que entram na formação dos blends, e o monitoramento das condições operacionais de queima e da produção de POPs nas fábricas de cimento. Os casos relatados na oficina indicam que tais condições sistematicamente não são cumpridas no Brasil. Outros fatores de risco são intrínsecos ao processo, como a emissão de mercúrio, que não pode ser mensurada de forma fidedigna, uma vez que o desenho dos fornos de cimento não permite seu monitoramento contínuo e a geração de dados confiáveis (Schneider & Oerteer, 2000)";

(3) "(...) risco de volatilização dos metais pesados e de seus sais. Alguns sais de metais pesados (como mercúrio e tálio) possuem alta volatilidade e, caso haja a presença de ânions desses sais nos resíduos que são co-incinerados (o cloreto é um exemplo típico), estes metais poderão passar sem grandes dificuldades pelos filtros. Estudos na Alemanha, por exemplo, mostram a produção de cimento como uma fonte de contaminação do meio ambiente e da população por tálio, o que sugere a existência de limitações nos sistemas de controle de emissão atmosférica (Kazantzis, 2000)";

(4) aumento da concentração de metais pesados "no cimento produzido por fábricas que queimam resíduos. Apesar de haver estudos que indicam serem esses metais inertizados no cimento após sua cura, não existe comprovação de que

*tais materiais não sejam danosos à saúde dos funcionários das empresas de cimento ou dos trabalhadores da construção civil, quando inalados ou em contato com a pele juntamente com as partículas de cimento”;*

*(5) “risco de acidentes que podem ocorrer durante o transporte dos resíduos perigosos entre as indústrias de origem e a fábrica onde serão co-incinerados. O transporte de resíduos entre estados da federação (especialmente São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia) também caracteriza uma estratégia de exportação de riscos no nível interestadual, já que certos estados se tornam ‘paraísos para poluir’ (pollution heavens) em função da fragilidade de seus marcos jurídicos e de sua infraestrutura institucional”;*

*(6) “O custo reduzido deste tipo de destinação final no país, em boa parte decorrente da inexistência ou não implementação de medidas eficientes de prevenção e controle ambiental, estaria fazendo parte de uma nova estratégia internacional de gestão ambiental. Através dela, está sendo construído um ‘mercado do lixo’ no qual resíduos urbanos e industriais estão sendo apresentados como mercadorias e exportados pelos países mais ricos para os mais pobres. Exemplos da criação desse tipo de mercado são os pneus usados e os equipamentos de informática, o chamado ‘E-waste’ (lixo eletrônico)”.*

O Centro de Estudos da Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana - Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz e outros realizaram análise de denúncias de trabalhadores e moradores dos arredores das empresas de co-incineração nas cidades de Barroso/MG, Cantagalo/RJ, Curitiba/PR e São Paulo/SP e constataram que falhas operacionais nesse procedimento *“causam mau cheiro, irritam olhos e gargantas e contaminam as hortas dos moradores”.*

Em relação à cidade de Cantagalo/RJ, em 1998, o Ministério Público do Trabalho e profissionais da Fiocruz e da Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro realizaram inspeção em fábrica de co-processamento naquela cidade e *“foi possível verificar que grande parte das embalagens de resíduos não continham rótulos de identificação, e os funcionários informaram que, quando havia etiquetas, nem sempre elas coincidiam com o material embalado. Além disso, havia tonéis sem tampa com material líquido e/ou sólido dentro. Com relação à manipulação dos materiais, exceto o empilhamento, todas as atividades (incluindo preparo de misturas) eram feitas manualmente. [Coletaram-se] amostras de ar, carvão, cimento e filtro eletrostático e identificaram-se no cimento concentrações de alguns metais pesados (cádmio, chumbo, cobre e zinco) da mesma ordem de grandeza que aquela presente nos filtros. Para outros metais, a concentração no cimento em algumas amostras chegou a ser de três (mangânês) a sete (cromo) vezes maior no cimento do que no filtro”* (fonte: <<http://www.portaldomeioambiente.org.br/>>)

Em nova vistoria, realizada pela mesma equipe em 2000, e, apesar de algumas melhoras, muitos problemas se mantiveram, tendo sido *“identificado que não havia um sistema confiável de avaliação dos resíduos recebidos e a rotulagem continuava falha. Além disso, foram verificados vazamentos de líquidos e gases nos galpões, e irregularidades no acondicionamento e transporte dos materiais. O estudo dos documentos enviados para inspeção também mostravam incorreções, pois a empresa havia escolhido pontos de amostra para análise de dispersão dos gases que ficavam na direção contrária aos ventos predominantes”*.

No Estado de São Paulo, a situação não se mostrou diferente. A Fundação Jorge Duprat Figueiredo, de Segurança e Medicina do Trabalho - Fundacentro, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego, tem estudado os riscos a que estão submetidos aqueles que trabalham nas indústrias de cimento e nas empresas de blendagem.

Preocupou-se, também, em levantar informações sobre contaminação de trabalhadores em decorrência da manipulação de cimento fabricado a partir de resíduos, cujo índice de matérias usadas em sua fabricação poderia ser responsável pelo acréscimo da quantidade de substâncias tóxicas e cancerígenas.

A Fundacentro iniciou seus estudos "em abril de 2005 com o levantamento das cimenteiras que co-incineram resíduos do Estado de São Paulo e Rio de Janeiro. Em São Paulo, foram identificadas duas empresas licenciadas para co-incineração, estando situadas nas cidades de Cajatí e Ribeirão Grande. No Rio de Janeiro, foi visitada a região de Cantagalo, que possui três indústrias licenciadas para realizar a co-incineração. Com relação às atividades de blendagem, em São Paulo, resíduos industriais são gerenciados pela Resicontrol, e resíduos de pneus são picotados na unidade de picotagem de pneus da empresa Cimpor em Jundiaí (SP); no Rio de Janeiro as principais empresas de blendagem são Essencis, Resotec e Sinergia. O estudo da FUNDACENTRO foi realizado nas empresas Resicontrol e Resotec" (Milanez, B.; Fernandes, Lúcia de Oliveira; Porto, Marcelo Firpo de Souza. A co-incineração de resíduos em fornos de cimento: riscos para a saúde e o meio ambiente. Revista Ciência & Saúde. Porto Alegre. 2007).

Constatou-se que:

"Dentro das empresas, os resíduos líquidos podem ser recebidos em caminhões tanques ou tambores. Quando chegam em caminhões tanques, são colocados em tanques, muitas vezes inapropriados para armazenar materiais inflamáveis. No caso de armazenamento em tambores, estes são empilhados em um galpão sem nenhuma separação, nem mesmo por compatibilidade química. Além disso, muitos tambores estavam em péssimo estado de conservação, sendo comum a presença de vazamentos. Os resíduos sólidos são triturados numa moega e transportados em esteiras abertas; quase

*sempre estes resíduos estão contaminados por solventes voláteis ou óleos.*

*Após, o recebimento, os resíduos são analisados e, caso suas características não sejam apropriadas para a co-incineração direta, eles são misturados no blend. Durante o preparo, os trabalhadores abrem os tambores e retiram os resíduos com uma pá manual, colocando-os em um grande recipiente. Após a mistura, os 'blends' são armazenados e, posteriormente, transportados para as unidades de co-incineração, normalmente em caminhões tanque. Nas plantas de co-incineração, tanto os equipamentos (tanques de armazenamento, material de transporte) quanto os trabalhadores que manipulam os resíduos são das empresas de blendagem e não das cimenteiras.*

*No caso específico do preparo de pneus, apesar da manipulação deste material ser, em princípio, menos perigosa para os trabalhadores, ainda existem fatores de risco. Os pneus chegam inteiros e são picotados em uma quantidade que varia de 40 a 120 toneladas por dia. Para o controle de proliferação de insetos, os pneus são tratados com inseticidas constantemente, ocorrendo acúmulo destas substâncias ao longo do processo e exposição contínua dos trabalhadores durante toda a jornada de trabalho. Além disso, o atrito durante a picotagem e transporte dos pneus aumenta a temperatura destes, podendo levar a uma maior volatilização de compostos tóxicos presentes nos inseticidas. Os pneus picados são transportados para as unidades de co-incineração, sendo inseridos diretamente na mistura de matéria prima por uma esteira automática e levados, também por esteiras, até o pré-calcinador. Apesar de ser uma atividade automatizada, foi percebido que trabalhadores próximos à alimentação do pré-calcinador ainda são expostos a vapores formados no início da queima,*

provavelmente contaminados por metais pesados e compostos orgânicos.

As condições de trabalho nas empresas de blendagem estudadas são muito parecidas com aquelas já descritas no caso de Cantagalo. Em todas as etapas do processo (descarga, armazenamento, transporte, mistura e carga) os resíduos perigosos que formam os blends contaminam o meio ambiente e expõem os trabalhadores a diversos riscos ocupacionais. Com relação às empresas de cimento, os estudos indicam que estas subestimam o risco ao qual funcionários, trabalhadores terceirizados e população do entorno estão expostos, uma vez que consideram apenas riscos relacionados a ruído e material particulado, além dos riscos ergonômicos. Outras fontes de risco, como exposição à sílica, compostos orgânicos e metais pesados (oriundos dos combustíveis ou dos resíduos perigosos co-incinerados) normalmente são ignorados" (fonte: <<http://noalaincineracion.org/wp-content/uploads/relatorio-oficina-co-incineracao-versao-final-14052007.pdf>>).

Em termos internacionais, os Drs. Salvador Massano Cardoso e Carlos Ramalheira, professores do Instituto de Higiene e Medicina Social, da Faculdade de Medicina de Coimbra, Portugal, realizaram estudos, em 2001, sobre os riscos da co-incineração e o estado de saúde da população de Souselas, distante quatro quilômetros de Coimbra, local de instalação, em 1973, de uma cimenteira, e concluíram que:

"Os resultados obtidos apontam, de forma inequívoca, para a existência de particulares e significativos problemas de saúde na localidade de Souselas. Estes devem merecer a melhor atenção e cuidados por parte dos responsáveis da área da Saúde. Do conjunto de resultados enunciado emerge claramente um quadro geral de morbidade que deverá ser explicado tendo

*em conta factores ambientais diversos, em interacção com factores comportamentais e biológicos”.*

(fonte: <http://www.co-incineracao.online.pt/SouselasMar2001.PDF>).

O Diário de Coimbra de 12.1.2001 divulgou estudos da Sociedade Portuguesa de Senologia que constataram que "as dioxinas desempenham um papel importante no aparecimento do cancro da mama. Ao comentar o relatório divulgado sobre o estado de saúde da população de Souselas, pelo movimento que luta contra a instalação da co-incineração na freguesia, o médico Carlos Oliveira confirmou que os produtos de contaminação do ambiente (xenobióticos) - nos quais se incluem as dioxinas - 'interferem com as hormonas femininas e podem provocar várias doenças', entre as quais neoplasias mamárias. 'O cancro da mama é um tumor dependente das hormonas, portanto admite-se que populações expostas aos xenobióticos possam ter um maior risco de contrair a doença', afirmou o catedrático de Ginecologia da Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra. De acordo com Carlos Oliveira, presidente da Comissão de Coordenação Oncológica dos Hospitais da Universidade de Coimbra, os xenobióticos - que incluem também produtos utilizados na agricultura - são susceptíveis de provocar outras doenças do foro ginecológico, nomeadamente a endometriose, que pode conduzir à infertilidade'" (fonte: <http://www.co-incineracao.online.pt/senologia.html>.>).

Em síntese, utilizado nas fábricas de cimento, o produto da moagem dos pneus, com partículas entre 1 a 6 mm, podendo chegar a 50-500 micras, é incinerado no forno de cimenteira como combustível daquela indústria, e a fumaça ou os gases produzidos nessa queima são incorporados ao produto final, cimento. O processo de sua utilização, neste como nos outros processos mencionados, gera conseqüências graves e demonstradas na saúde das populações e nas condições ambientais em absoluto desatendimento às diretrizes constitucionais que se voltam

exatamente ao contrário, a dizer, o direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De se afirmar, portanto, que se há mais benefícios financeiros no aproveitamento daqueles resíduos na produção do asfalto borracha ou na indústria cimenteira, há de se ter em conta que o preço industrial a menor não pode se converter em preço social a maior, a ser pago com a saúde das pessoas e com a contaminação do meio ambiente, tal como comprovadamente ocorre. A Constituição brasileira - como todas as que vigoram, democraticamente, hoje - não confere direitos mediante fatura a ser paga com vidas humanas.

Os Preceitos Fundamentais: Direito à Saúde e ao Meio Ambiente  
Ecologicamente Equilibrado

**16.** Com o direito busca-se o cumprimento pleno da "função ordenadora, isto é, de coordenação dos interesses que se manifestam na vida social, de modo a organizar a cooperação entre pessoas e compor os conflitos que se verificarem entre os seus membros" (CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel *Teoria Geral do Processo*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 23).

Ordenar os interesses decorrentes da proibição ou da autorização da importação de pneus usados há de se dar em perfeita consonância com os princípios constitucionais adotados. E, advirta-se, na presente Argüição, há de se atentar a que a questão posta há de ser solucionada como é próprio do Direito, vale dizer, pela racional aplicação das normas vigentes, sem espaço para emocionalismo, menos ainda demagogia no trato do tema.

E não se pretenda seja essa questão simples, pois, de um lado, empresas defendem o direito - que, segundo elas, seria o da liberdade de iniciativa - de se utilizarem daquele resíduo para os seus desempenhos, do que advém, inclusive emprego para

muitas pessoas, e, de outro, há os princípios constitucionais fundamentais da proteção à saúde e da defesa do meio ambiente saudável em respeito até mesmo às gerações futuras.

**16.1.** A preocupação ambiental mundial com a matéria aqui cuidada estampou-se, inicialmente, pela necessidade que se fez patente contra o despejo indiscriminado de resíduos tóxicos nos Países em desenvolvimento pelas grandes indústrias dos Países ricos.

Com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUMA, em 1989, a Conferência da Basiléia, antes mencionada, buscou enfrentar o desafio de extinguir ou dar uma destinação ao tráfego de resíduos, que representem ameaça ou perigo ao meio ambiente e ao homem. Como antes enfatizado, o Brasil é signatário do acordo.

O cuidado com o meio ambiente em termos globais e a preocupação com a destinação dada aos resíduos domésticos e industriais decorrem da conclusão, senão óbvia, ao menos manifesta, de dois fatores: a) os recursos naturais têm se tornado mais escassos, pelo mau uso a eles dado pelo homem; b) a ameaça de segurança à saúde que deles decorre.

Como ponderado pelo Argüente, se a Organização Mundial de Comércio desse ganho de causa à União Européia, "o Brasil poder(ia) ser obrigado a receber, via importação, pneus reformados de toda a Europa, que detém um passivo de pneus usados da ordem de 2 a 3 bilhões de unidades, abrindo-se a temível oportunidade de receber pneus usados do mundo inteiro, inclusive dos Estados Unidos da América, que também possuem um número próximo de 3 bilhões de pneus usados" (fl. 24).

Não é simplesmente a assinatura de uma convenção que demonstra a preocupação dos Estados com determinada matéria. É aquele ato ponto de partida, não de chegada. Tanto é assim que, assinada a Convenção da Basiléia, e, para reforçar a proibição

ali expressa, a União Européia editou a Norma Técnica Diretiva sobre Aterros 1999/31/CE, que previu que, desde 2003, os aterros não poderiam receber pneus inteiros, e, desde 16.7.2006, foi proibido até mesmo o recebimento e o depósito de pneus triturados em aterros sanitários em seus respectivos Estados.

### **16.1 Do Preceito Fundamental do Meio Ambiente**

**16.1.1.** No Brasil, antes mesmo da Constituição de 1988, a Lei n. 6.938/81, que dispôs sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu art. 3º, inc. I, definiu o meio ambiente como *"o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas"*.

A Constituição da República de 1988 estampa um capítulo dedicado, pela primeira vez em nosso constitucionalismo, ao meio ambiente, ali se acolhendo o princípio da responsabilidade e da solidariedade intergeracional, ou seja, garantiu-se não apenas à geração atual, mas também às futuras, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225):

*"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"*.

A Constituição da República encampa dois princípios no art. 225, tido pelo Argüente como descumpridos pelas decisões judiciais, a saber: a) o desenvolvimento sustentável; e b) a eqüidade e responsabilidade intergeracional.

**16.1.2.** Sobre o art. 225 ensina José Afonso da Silva que

*"O meio ambiente é ... a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que*

propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais. Por isso é que a preservação, a recuperação e a revitalização do meio ambiente não de constituir uma preocupação do Poder Público e, conseqüentemente, do Direito, porque ele forma a ambiência na qual se move, desenvolve, atua e se expande a vida humana" (Direito Ambiental Constitucional. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 20 - grifos nossos)

Gomes Canotilho assim descreveu a mudança de orientação normativa sobre essa matéria na ordem mundial:

"A partir da década de 60, começou a desenhar-se uma nova categoria de direitos humanos vulgarmente chamados 'direitos da terceira geração'. Nesta perspectiva, os direitos do homem reconduzir-se-iam a três categorias fundamentais: os direitos de liberdade, os direitos de prestação (igualdade) e os direitos de solidariedade. Estes últimos direitos, nos quais se incluem o direito ao desenvolvimento, o direito ao patrimônio comum da humanidade pressupõem o dever de colaboração de todos os estados e não apenas o actuar activo de cada um e transportam uma dimensão colectiva justificadora de um outro nome dos direitos em causa: direitos dos povos. Por vezes, estes direitos são chamados direitos de quarta geração. A primeira seria a dos direitos de liberdade, os direitos das revoluções francesas e americanas; a segunda seria a dos direitos democráticos de participação política; a terceira seria a dos direitos sociais e dos trabalhadores; a quarta a dos direitos dos povos. A discussão internacional em torno do problema da autodeterminação, da nova ordem econômica

*internacional, da participação no patrimônio comum, da nova ordem de informação, acabou por gerar a idéia de direitos de terceira (ou quarta geração): direito à autodeterminação, direito ao patrimônio comum da humanidade, direito a um ambiente saudável e sustentável, direito à comunicação, direito à paz e direito ao desenvolvimento” (Direito Constitucional e Teoria da Constituição. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 386, grifos no original).*

E, nas palavras de Raul Machado Horta,

*“Em matéria de defesa do meio ambiente, a legislação federal brasileira, toda ela posterior ao clamor recolhido pela Conferência de Estocolmo, percorreu três etapas no período de tratamento autônomo, iniciado em 1975: a primeira, caracterizada pela política preventiva, exercida por órgãos da administração federal, predominantemente; a segunda coincide com a formulação da Política Nacional do Meio Ambiente, a previsão de sanções e a introdução do princípio da responsabilidade objetiva, independentemente da culpa, para indenização ou reparação do dano causado; e a terceira representada por dupla inovação: a criação da ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, sob a jurisdição do Poder Judiciário, e a atribuição ao Ministério Público da função de patrono dos interesses difusos da coletividade no domínio do meio ambiente” (Direito Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 270).*

Observa Ingo Wolfgang Sarlet que “a ampliação da noção de dignidade da pessoa humana (a partir do reconhecimento da sua necessária dimensão ecológica) e o reconhecimento de uma dignidade da vida não-humana apontam para uma releitura do clássico contrato social em direção a uma espécie de contrato

socioambiental (ou ecológico), com o objetivo de contemplar um espaço para tais entes naturais no âmbito da comunidade estatal. Nesse sentido, Michel Serres aponta a necessidade de se apostar, no contexto político-jurídico contemporâneo, na concepção de um contrato natural, onde o ser humano abandone a sua condição de dominador e 'parasita' em face do mundo natural e assuma em face deste uma postura caracterizada pela reciprocidade na relação entre ser humano e ambiente..."(Algumas notas sobre a dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana e sobre a dignidade da vida em geral. In *A Dignidade da Vida e os Direitos Fundamentais para além dos humanos*. Brasília: Ed. Fórum, 2008, p. 203.

**16.1.3.** Na esteira desta consolidada doutrina contemporânea, é de se pontuar que este Supremo Tribunal já assegurava a proteção ao meio ambiente antes mesmo da promulgação da Constituição brasileira de 1988, como se pode perceber, por exemplo, da ementa do Mandado de Segurança n. 22.164, Relator o eminente Decano, Ministro Celso de Mello:

"A questão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Direito de terceira geração. Princípio da solidariedade. O direito à integridade ao meio ambiente. Típico direito de terceira geração. Constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) - que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais - realçam o princípio da liberdade e os direitos da segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) - que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas - acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de

*titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela de uma essencial inexauribilidade. Considerações doutrinárias” (Plenário, DJ 17.11.85).*

E ainda:

No julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540, Relator ainda uma vez o eminente Ministro Celso de Mello, este Supremo Tribunal confirmou a necessidade de se proteger o meio ambiente:

*“MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE ([Constituição da República], ART. 225) - PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE - NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGENERACIONAIS - ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS ([Constituição da República], ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA ([Constituição da República], ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E*

ECOLOGIA (CF, ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS - CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQÜENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR.

A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS.

- Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina.

A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.

- A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina

constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a 'defesa do meio ambiente' (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina.

Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural.

A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA.

- O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações.

O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.

- A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão.

- Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal.

- É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial" (CF, art. 225, § 1º, III) " (DJ 3.2.2006).

Portanto, a existência do meio ambiente ecologicamente equilibrado significa não apenas a sua preservação para a geração atual, mas, também, para as gerações futuras. E se hoje a palavra de ordem é desenvolvimento sustentável, esse conceito compreende o crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser observados tendo-se em vista não apenas as necessidades atuais, mas também as que se podem prever e que se devem prevenir para as futuras.

Nas palavras de Alexandre Kiss:

*"para haver justiça, a riqueza que nós herdamos das gerações precedentes não deve ser dissipada para nossa (exclusiva) conveniência e prazer, mas passada adiante, na medida do possível, para aqueles que nos sucederão"* (Os Direitos e Interesses das Gerações Futuras e o Princípio da Precaução. In: VARELLA, Marcelo Dias Varella; PLATIAU, Ana Flávia Barros *Princípio da Precaução*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 3).

#### O direito ao meio ambiente e o princípio da precaução

**17.** Na *"Declaração do Rio de Janeiro"*, tirada na ECO/92, constam 27 princípios, dentre os quais o Princípio 15, pelo qual se tem que: *"De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental."*

O texto com que se expôs aquele princípio demonstra, expressamente, a intenção dos participantes daquela Conferência privilegiar atos de antecipação de riscos de danos, antes do que

atos de reparação, porque é sabido que, em se tratando de meio ambiente, nem sempre a reparação é possível ou viável.

Avançou-se, assim, para além do princípio da prevenção. Ensina Paulo Affonso Leme Machado que *“Em caso de certeza do dano ambiental este deve ser prevenido, como preconiza o princípio da prevenção. Em caso de dúvida ou incerteza, também se deve agir prevenindo. Essa é a grande inovação do princípio da precaução. A dúvida científica, expressa com argumentos razoáveis, não dispensa a prevenção”*.<sup>21</sup>

O princípio da precaução vincula-se, diretamente, aos conceitos de necessidade de afastamento de perigo e necessidade de dotar-se de segurança os procedimentos adotados para garantia das gerações futuras, tornando-se efetiva a sustentabilidade ambiental das ações humanas. Esse princípio torna efetiva a busca constante de proteção da existência humana, seja tanto pela proteção do meio ambiente como pela garantia das condições de respeito à sua saúde e integridade física, considerando-se o indivíduo e a sociedade em sua inteireza.

Daí porque não se faz necessário comprovar risco atual, iminente e comprovado de danos que podem sobrevir pelo desempenho de uma atividade para que se imponha a adoção de medidas de precaução ambiental. Há de se considerar e precaver contra riscos futuros, possíveis, que podem decorrer de desempenhos humanos. Pelo princípio da prevenção, previnem-se contra danos possíveis de serem previstos. Pelo princípio da precaução, previnem-se contra riscos de danos que não se tem certeza que não vão ocorrer.

**17.1.** Na nova ordem mundial, o que se há de adotar como política pública é o que se faça necessário para antecipar-se aos riscos de danos que se possam causar ao meio ambiente, tanto quanto ao impacto que as ações ou as omissões possam acarretar.

---

<sup>21</sup> Direito Ambiental Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 55.

**17.2.** Nem se há negar a imperiosidade de se assegurar o desenvolvimento econômico. Especialmente em dias como os atuais, nos quais a crise econômica mundial provoca crise social, pelas suas repercussões inegáveis e imediatas na vida das pessoas. Mas ela não se resolve pelo descumprimento de preceitos fundamentais, nem pela desobediência à Constituição.

Afinal, como antes mencionado, não se resolve uma crise econômica com a criação de outra crise, esta gravosa à saúde das pessoas e ao meio ambiente. A fatura econômica não pode ser resgatada com a saúde humana nem com a deterioração ambiental para esta e para futuras gerações.

**17.3.** Como posto no art. 170, inc. VI, da Constituição brasileira, a ordem econômica constitucionalmente definida em sua principiologia, fixa o meio ambiente como um dos fundamentos a serem respeitados (art. 170, inc. VI).

E é do Professor Eros Roberto Grau a lição, segundo a qual: *“Princípio da ordem econômica constitui também a defesa do meio ambiente (art. 170, VI). Trata-se de princípio constitucional impositivo (Canotilho), que cumpre dupla função, qual os anteriormente referidos. Assume, também, assim, a feição de diretriz (Dworkin) - norma objetivo - dotada de caráter constitucional conformador, justificando a reivindicação pela realização de políticas públicas. Também a esse princípio a Constituição desde logo, especialmente em seu art. 225 e parágrafos - mas também nos seus arts. 5º, LXXIII; 23, VI e VII; 24, VI e VIII; 129, III; 174, § 3º; 200, VIII e 216, V - confere concreção. A Constituição, destarte, dá vigorosa resposta às correntes que propõem a exploração predatória dos recursos naturais, abroqueladas sobre o argumento, obscurantista, segundo o qual as preocupações com a defesa do meio ambiente envolvem proposta de ‘retorno à barbárie’. O Capítulo VI do seu Título VIII, embora integrado por um só artigo e seus*

parágrafos - justamente o art. 225 - é bastante avançado. ... O princípio da defesa do meio ambiente conforma a ordem econômica (mundo do ser), informando substancialmente os princípios da garantia do desenvolvimento e do pleno emprego. Além de objetivo, em si, é instrumento necessário - e indispensável - à realização do fim dessa ordem, o de assegurar a todos existência digna. Nutre também, ademais, os ditames da justiça social. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo - diz o art. 225, caput.

O desenvolvimento nacional que cumpre realizar, um dos objetivos da República Federativa do Brasil, e o pleno emprego que impende assegurar supõem economia auto-sustentada, suficientemente equilibrada para permitir ao homem reencontrar-se consigo próprio, como ser humano e não apenas como um dado ou índice econômico” (A Ordem Econômica na Constituição de 1988. Malheiros: São Paulo, 2007, ps. 250/1).

As medidas impostas nas normas brasileiras, que se alega terem sido descumpridas nas decisões judiciais anotadas no caso em pauta, atendem, rigorosamente, ao princípio da precaução, que a Constituição cuidou de acolher e cumpre a todos o dever de obedecer. E não desacata ou desatende os demais princípios constitucionais da ordem econômica, antes com eles se harmoniza e se entende, porque em sua integridade é que se conforma aquele sistema constitucional.

#### Do Preceito Fundamental da Saúde

**18.** O direito à saúde, que compareceu em várias Constituições brasileiras com as redefinições próprias das transformações da sociedade, cujo projeto político se manifesta em cada época segundo os avanços e necessidades que precisam ser colmatados, é tido pelo Argüente como também descumprido pelas decisões judiciais mencionadas na peça inicial.

A Constituição de 1934 dispôs ser competência da União e dos Estados *“cuidar da saúde e assistência públicas”* (art. 10, inc. II).<sup>22</sup>

As Constituições de 1937 e de 1946 silenciaram sobre a matéria, e a Carta de 1967, com a Emenda Constitucional n. 1/69, praticamente repetiu o que se tinha disposto na Constituição de 1934, ao atribuir à União a competência para estabelecer e executar planos nacionais de saúde (art. 8º, inc. XIV) e ao assegurar aos trabalhadores o direito à *“assistência sanitária, hospitalar e médica preventiva”* (art. 165, inc. XV).

No âmbito federal, a dar efetividade a essa proteção, foi editada a Lei n. 2.312, de 3.9.54, que, ao dispor sobre as normas gerais sobre defesa e proteção da saúde, estabeleceu:

*“Art. 12. A coleta, o transporte e o destino final do lixo deverão processar-se em condições que não tragam inconveniente à saúde e ao bem-estar público, nos termos da regulamentação a ser baixada”* (Revogada pela Lei n. 8.080, de 19.9.90).

O Decreto n. 49.974-A, de 21.1.61, também denominado Código Nacional de Saúde, regulamentou a Lei n. 2.312/54 e foi taxativo quanto à responsabilidade estatal pela saúde da população:

*“Art. 2º É dever do Estado, bem como da família, defender e proteger a saúde do indivíduo.*

*§ 1º Ao Estado, precipuamente, cabe a adoção das medidas preventivas, de caráter geral, para defesa e proteção da saúde da coletividade.”* (revogado)

O Brasil foi signatário da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10.12.1948, em cujo art. 25 se previa o direito de

---

<sup>22</sup> A Constituição do Império, de 1824, e a primeira da República, de 1891, nada dispuseram sobre a matéria.

todo ser humano *“a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar”*.

Quarenta anos após a assinatura da Declaração Universal, os constituintes de 1988 inseriram na Constituição brasileira a proteção à saúde como direito de todos, corolário do direito à vida digna:

*“Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”*.

A dificuldade de se dar aplicabilidade e efetividade a essa norma não é novidade. Para Ingo Wolfgang Sarlet, *“se relativamente aos direitos fundamentais de defesa inexistem maiores problemas no que diz com a possibilidade de serem considerados diretamente aplicáveis e aptos, desde logo, a desencadear todos os seus efeitos jurídicos, o mesmo não ocorre na esfera dos direitos fundamentais a prestações, que têm por objeto uma conduta positiva por parte do destinatário, consistente, em regra, numa prestação de natureza fática ou normativa”* (A Eficácia dos Direitos Fundamentais. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2005, p. 279-280).

A Constituição brasileira também enumerou a saúde no título que dispõe sobre os direitos e as garantias fundamentais, no capítulo dos direitos sociais, estabelecendo que:

*“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”*

A Constituição brasileira põe, ainda, que “as ações e os serviços direcionados à saúde da população ‘são de relevância pública’” (art. 197).

O reconhecimento constitucional do direito à saúde como direito social fundamental tem como consequência serem exigíveis do Estado ações positivas para assegurá-lo e dotá-lo de eficácia plena.

Julgado deste Supremo Tribunal reforçou posição jurisprudencial no sentido de que “o direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República [e que] o caráter programático da regra inscrita no art. 196 da [Constituição da República] - que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro - não pode converter-se em promessa constitucional inconstitucional, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado” (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 271.286, Relator o Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 24.11.2000 - grifos nossos).

Naquele julgado, no qual se discutia o direito à vida e à saúde com o fornecimento gratuito de medicamentos, o digno Ministro Celso de Mello ponderou que “O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa do Estado brasileiro, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional”.

**18.1.** A questão debatida na presente Arguição foca a proteção ao preceito fundamental da saúde, consistente na

possibilidade de se permitir, ou não, a importação de resíduo sólido - pneu -, sendo vedado ao Estado mostrar-se omissos ou imprevidente no resguardo da saúde, porque, *“para além da vinculação com o direito à vida, o direito à saúde (aqui considerado num sentido amplo) encontra-se umbilicalmente atrelado à proteção da integridade física (corporal e psicológica) do ser humano, igualmente posições jurídicas de fundamentalidade indiscutível”* (SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005, p. 326).

É dever constitucional da Administração Pública, portanto, a adoção das providências necessárias para minimizar *“a crise de efetividade que atinge os direitos sociais, diretamente vinculada à exclusão social e à falta de capacidade por parte dos Estados em atender as demandas nesta esfera, [o que] acaba contribuindo como elemento impulsionador e como agravante da crise dos demais direitos (...) [e, nesse contexto,] à crise de efetividade dos direitos fundamentais corresponde também uma crise de segurança dos direitos, no sentido do flagrante déficit de proteção dos direitos fundamentais assegurados pelo Poder Público, no âmbito dos seus deveres de proteção”* (SARLET, Ingo Wolfgang. *Constituição e proporcionalidade: o Direito Penal e os direitos fundamentais entre proibição de excesso e de insuficiência*. *Revista de Estudos Criminais*, n. 12, ano 3, p. 92-93).

Seja realçado que o direito à saúde não é apenas o direito à ausência de doença, mas, também, o direito ao bem-estar físico, psíquico e social, como se tem no preâmbulo da Constituição da Organização Mundial da Saúde - OMS.

É vedado, portanto, ao Poder Público ser insuficiente ou imprevidente em suas ações e decisões que tenham o precípuo objetivo de dotar de proteção os direitos fundamentais, sob pena de essa inoperância ou ausência de ações afrontar o núcleo central desses direitos. Desta insuficiência ou imprevidência

afastou-se o Poder Público brasileiro ao adotar as medidas normativas proibitivas de importação de resíduos que conduzem ao comprometimento da saúde pública e da saúde ambiental. É isto o que se busca, aqui, resguardar e garantir a efetividade dos direitos constitucionais fundamentais.

**19.** Constatado que o depósito de pneus ao ar livre - a que se chega, inexoravelmente, com a falta de utilização dos pneus inservíveis, mormente quando se dá a sua importação nos termos pretendidos por algumas empresas - é fator de disseminação de doenças tropicais, o razoável e legítimo é atuar o Estado de forma preventiva, com prudência e como necessária precaução, na adoção de políticas públicas que evitem as causas que provoquem aumento de doenças graves ou contagiosas.

A atuação do Estado de forma preventiva, em relação ao risco sanitário, *"abarca todas as atividades que possam, de alguma forma, colocar em risco a saúde coletiva e individual, ficando o Estado com o dever-poder de impor condicionamentos e limites à liberdade e à propriedade - seja através de métodos persuasivos, educativos, indutivos, orientadores, coercitivos etc. - em nome da garantia do direito à vida e à saúde"* (SANTOS, Lenir. O poder regulamentador do Estado sobre as ações e os serviços de saúde. In: FLEURY, S. (Org.). *Saúde e Democracia: a luta do CEBES*. São Paulo: Lemes Editorial, 1997, p. 249).

Ampliada a compreensão do conceito de responsabilidade sanitária, conclui-se que a atuação do Estado não se circunscreve apenas ao cidadão, pois o direito à saúde imbrica-se, direta e imediatamente, ao direito ao meio ambiente equilibrado para as pessoas e para as gerações futuras. E, nos termos dos princípios e preceitos constitucionais, compete ao Poder Público estabelecer padrões de qualidade para toda a cadeia produtiva, até o seu descarte, para a proteção da saúde.

De se salientar que a saúde é responsabilidade de todos.

Se a proteção à saúde é dever do Estado, manifestando-se por cada qual de seus três poderes, cabe ao Judiciário assegurar a plena, efetiva e eficaz aplicação das normas que determinam as medidas necessárias para assegurá-la.

**20.** O pedido formulado pelo Argüente tem como fundamento a necessidade de se assegurar a efetividade das normas exatamente para se dotar de plena eficácia jurídica os princípios constitucionais relativos à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para o Argüente, o acúmulo de pneus usados no território brasileiro representa grave risco de doenças ao ser humano porque se constituem em *“criadouros ideais para mosquitos transmissores de doenças tropicais, como dengue, malária e febre amarela”* (fl. 26).

À sua vez, alguns dos Interessados afirmam não se tratar aqui de discutir a vedação ou a autorização de importação de pneus usados, argumentando que muitas decisões do Poder Público são tomadas com base em sentimentalismos ou critérios pouco técnicos. Para eles, as formas de aproveitamento de pneus são ambientalmente satisfatórias, além de gerarem empregos diretos e indiretos.

Entretanto, as pesquisas e as estatísticas são taxativas ao comprovar os riscos à vida acarretados pelas doenças tropicais, em especial a dengue, que tem como uma de suas principais causas exatamente a presença de resíduos sólidos, como os pneus, não utilizados e não descartados de forma a garantir a salubridade.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> A Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde (SVS/MS) registrou, em 2007, 559.954 casos suspeitos de dengue; 1.541 casos confirmados de Febre hemorrágica da Dengue (FHD) e 158 óbitos por FHD, com uma taxa de letalidade para FHD de 10,2% (fonte: <[http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/dengue\\_0210.pdf](http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/dengue_0210.pdf)> Acesso: 25 nov. 2008).

Dados oficiais e outros coletados por pesquisadores confirmam registros da Organização Mundial da Saúde - OMS que consideram a dengue uma doença em expansão no mundo, com uma área atingida pelo mosquito 'Aedes aegypti' a envolver uma população de 3,5 bilhões de pessoas. E segundo aquela Organização, a célere urbanização aliada à má qualidade da limpeza urbana, sem adequados procedimentos de remoção de entulhos, em especial pneus velhos, é responsável pelo aparecimento de criadouros de mosquitos.

Ninguém desconhece que o formato interno do pneu, lançado no meio ambiente, armazena água e favorece a proliferação de mosquitos transmissores de doenças, sendo a dengue a principal delas. Os biólogos já descreveram o ciclo de reprodução do mosquito *aedes aegypti*, transmissor da dengue, e constataram que o ovo desse inseto pode permanecer vivo em ambiente seco por quase um ano. Se, nesse período, ele entra em contato com água, nasce a larva que se transforma em mosquito. Informa-se, ainda, que os pneus usados que chegam de outros Países podem conter ovos de insetos transmissores de doenças até agora não incidentes no Brasil, ou já erradicadas no País, o que demandaria - além de maior sofrimento das pessoas - mais gastos estatais com a já precária condição da saúde pública no Brasil, sem falar, insista-se, no risco de perda de vida de cidadãos.

O relatório 'A Saúde no Brasil', preparado pela Representação da Organização Pan-Americana de Saúde - Organização Mundial da Saúde para compor o capítulo 'Brasil', em sua edição de 1998, confirma: "o grande número de fatores ambientais que afetam a saúde humana é um indicativo da complexidade e das interações no meio ambiente. A maioria dos problemas ambientais tem causas múltiplas e também podem ter efeitos múltiplos. Em conseqüência, a saúde, o ambiente e o desenvolvimento estão estreitamente vinculados. O desenvolvimento depende dos esforços de melhorar a saúde e reduzir os riscos ambientais. Ao mesmo tempo, a melhoria da saúde só pode ser atingida mediante os esforços conjuntos dos

*serviços de saúde, do setor público e do privado, da comunidade e do indivíduo*"(fonte:

<<http://www.opas.org.br/ambiente/carta.cfm>> Acesso: 5 dez. 2008).

A cada ano a Organização das Nações Unidas - ONU elabora uma classificação dos Países e mede a qualidade vida em pelo menos três elementos: saúde, educação e produto interno bruto. Já se concluiu que, enquanto um País não tiver resolvido problemas relacionados à saúde (saneamento básico incluído) e à educação da população, não há como elevar o seu produto interno bruto.

**21.** Sustentam, ainda, os Interessados que a proibição de importação de pneus usados acarretaria o fechamento de inúmeras fábricas de remoldagem de pneus e, por conseqüência, haveria desemprego, o que afrontaria o princípio constitucional que assegura "*(...) a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica*" e a busca do pleno emprego (inc. VIII e parágrafo único do art. 170 da Constituição da República).

Os dados assim apresentados, contudo, não conectam os princípios constitucionais definidos para a ordem econômica e para a ordem social, como antes acentuado. Nem há desenvolvimento, incluído o econômico, sem educação e sem saúde. Porque o desenvolvimento constitucionalmente protegido é o que conduz à dignidade humana, não à degradação - inclusive física - humana.

Sobre as trilhas do Direito contemporâneo realça Mireille Delmas-Marty que "*a recomposição da paisagem jurídica parece inspirada ao mesmo tempo pelo espírito do mercado e pelo espírito dos direitos do homem. ... se é verdade que o espírito do mercado designaria 'tudo o que, sob o nome de dinheiro, não se deixa reduzir à economia pura e simples', ou ainda, 'o que, no mercado, não se reduz ao campo passível de fechamento de uma teoria', concebe-se que ele vai muito mais além do direito dos negócios. E até além do direito dos bens....Isto quer dizer que*

*o espírito dos direitos do homem poderia muito bem se conjugar com o espírito do mercado para sobredeterminar o modo como se reorganiza o universo jurídico” (Por um direito comum. São Paulo: Martins Fontes, 2004, ps. 228 a 231).*

Na espécie em foco, a autorização para a importação de pneus usados ou remoldados é, comprovadamente, gerador de mais danos que de benefícios, em especial aos direitos à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Daí a necessidade de se ponderarem os princípios para se *“encontrar o equilíbrio correto entre dados originários de fusão e dados novos que implicam uma necessidade de reorganizar as coisas sobre novas colocações”* (BODEI, Remo; PIZZOLATO, Luigi Franco. *A Política e a Felicidade*. São Paulo: Universidade Sagrado Coração, 2000, p. 59). Busca-se, na verdade, a ponderação efetiva dos bens jurídicos que se possam conflitar.

Equilibrar e valorar os dados e os argumentos de Argüente e Interessados deve ser efetivado e solucionado com fundamento na Constituição porque, conforme observei em outra oportunidade, ela *“Traz a revelação do fim político buscado pela sociedade para aperfeiçoar os objetivos de hoje na perspectiva histórica do dever. Constituição é mais que dever ser, é também o que é feito ser e o que deverá ser. Informa e conforma o agir da sociedade agora para a proximidade histórica que com ela ou a partir dela poderá ser. Constituição foi concebida, modernamente, como ponto de chegada da luta de um povo pela liberdade de sua forma política de ser”* (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Constituição e Constitucionalidade*. Belo Horizonte: Lê editora, 1991, p. 25).

**22.** Na espécie em pauta, há de se atentar que quem mais sofre com a situação criada com o lixo gerado pelos pneus - e cuja importação faz crescer desmesuradamente o resíduo sem aproveitamento ecologicamente saudável - são exatamente as pessoas que não dispõem dos meios materiais para se desfazerem ou não ficarem vulneráveis a esses lixos.

Sendo o direito à saúde um bem não patrimonial, sua tutela faz-se na forma inibitória, preventiva, impedindo-se a prática de atos de importação de pneus usados - prática, aliás, adotada pelos Países ricos que deles querem se livrar -, quando demonstrado que estes não são plenamente aproveitados pela indústria.

Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado,

*"A saúde dos seres humanos não existe somente numa contraposição a não ter doenças diagnosticadas no presente. Leva-se em conta o estado dos elementos da Natureza - águas, solo, ar, flora, fauna e paisagem - para se aquilatar se esses elementos estão em estado de sanidade e de seu uso advenham saúde ou doenças e incômodos para os seres humanos. (...)*

*Essa ótica influenciou a maioria dos países, e em suas Constituições passou a existir a afirmação do direito a um ambiente sadio. O Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos prevê, em seu art. 11, que: '1. Toda pessoa tem direito de viver em meio ambiente sadio e a dispor dos serviços públicos básicos. 2. Os Estados Partes promoverão a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente'<sup>(24)</sup>.*

*O Tribunal Europeu de Direitos Humanos, com sede em Estrasburgo, decidiu, em 9.12.94, no caso López Ostra, que 'atentados graves contra o meio ambiente podem afetar o bem-estar de uma pessoa e privá-la do gozo de seu domicílio, prejudicando sua vida privada e familiar'"<sup>(25)</sup> (Direito Ambiental Brasileiro. 16. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 58-59).*

---

<sup>24</sup> Decreto n. 3.321/99 promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, 'Protocolo de São Salvador', concluído em 17.11.88, em São Salvador/El Salvador (DOU 31.12.99).

<sup>25</sup> "Los hechos Del caso López Ostra pueden ser resumidos destacando La producción, por una depuradora de propiedad privada construida em Lorca (Murcia), de molestias y perjuicios (emanaciones de gas, olores pestilentes y contaminación), que afectaron especialmente a la vivienda de la demandante,

Faz-se necessário ampliar a consciência coletiva que “incorpora mais e mais a idéia e o valor de que o planeta Terra é a nossa Casa Comum e a única que temos. Importa, por isso, cuidar dela, torná-la habitável para todos, conservá-la em sua generosidade e preservá-la em sua integridade e esplendor. Daí nasce um ‘ethos’ mundial compartilhado por todos, capaz de unir os seres humanos para além de suas diferenças culturais...” (BOFF, Leonardo. *Ética e Eco-espiritualidade*. Campinas: Verus, 2003, p. 59).

#### Da legislação aplicável à espécie

**23.** Mesmo tendo sido signatário da Convenção da Basiléia, o Brasil tem uma questão jurídica e diplomática a resolver de imediato, pois a) como país integrante do Mercosul teve de se submeter ao que decidido, em 2003, pelo Tribunal Arbitral *ad hoc*, que o obrigou a aceitar os pneus remoldados procedentes dos Países integrantes daquele bloco; b) ao assinar a Convenção de Basiléia, firmou o compromisso de adotar providências e nortear seus atos pelo princípio da precaução, cujo acolhimento constitucional impõe a sua aplicação, como se requer no caso em pauta: (“Art. 4º (...) 2 - Cada Parte deverá tomar medidas adequadas para: (a) Assegurar que a geração de resíduos perigosos e outros resíduos em seu território seja reduzida a um mínimo, levando em consideração aspectos sociais, tecnológicos e econômicos; (...) (c) Assegurar que as pessoas envolvidas na administração de resíduos perigosos e outros resíduos dentro de seu território tomem as medidas necessárias para evitar a poluição por resíduos perigosos e outros resíduos provocada por essa administração e, se tal poluição ocorrer, para minimizar suas conseqüências em relação à saúde humana e ao meio ambiente)” (grifos nossos).

---

situada a 12 metros de La depuradora. El Tribunal establece La responsabilidad de las autoridades españolas por falta de reacción y aun por colaboración com La empresa privada, puesto que El Municipio no adoptó las medidas adecuadas para El cese de La actividad” (RAMÓN, Fernando López. *Derechos Fundamentales, Subjetivos y Colectivos al Meio Ambiente*. Civitas, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 95/347-364, jul.-set./97).

O princípio da legalidade e as normas questionadas

**24.** As pessoas favoráveis à importação de pneus usados também sustentam que as restrições que o Brasil quer aplicar aos atos de comércio não poderiam ser veiculadas por ato regulamentar, apenas por lei em sentido formal.

O argumento não procede.

Na estrutura político-administrativa brasileira o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, criado pela Medida Provisória n. 1.911-8, de 29.7.99, tem como área de competência o desenvolvimento de "políticas de comércio exterior" e a "regulamentação e execução das atividades relativas ao comércio exterior" (alíneas d e e do inc. VI do art. 14).

Naquele Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior se tem o Departamento de Comércio Exterior - Decex, responsável pelo monitoramento e pela fiscalização do comércio exterior. As normas por ele editadas são imediatamente aplicáveis, em especial as normas proibitivas de trânsito de bens, ainda não desembaraçados, no território nacional. Amparado pelo Decreto 99.244/90 (alterado pelo Decreto n. 99.267/90), o Decex restringiu a emissão de licenças de importação e exportação de bens que poderiam causar danos ao País e editou a Portaria n. 8/91, que obsteu a importação de bens de consumo usados, entre eles, o pneu. Não se tem, no caso, ofensa ao princípio da legalidade, pois é expresso o "fundamento no Decreto 99.244/90, editado em face do artigo 237 da Constituição", o que, de resto, já foi examinado por este Supremo Tribunal que, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 202.313, Relator o Ministro Carlos Velloso (Plenário, DJ 19.12.1996) e do Recurso Extraordinário n. 203.954, Relator o Ministro Ilmar Galvão (Plenário, DJ 7.2.1997), decidiu pela constitucionalidade das Portarias Decex n. 8/91 e Secex n. 8/00,

que vedam a importação de bens de consumo usados, tendo aquelas normas fundamento direto na Constituição.

Compete ao Decex *“o aperfeiçoamento dos mecanismos de comércio exterior brasileiro e implementa[r] ações direcionadas à sua simplificação e adequação a ambiente de negócios cada vez mais competitivo”*, o que patenteia a sua atribuição de apurar e impedir qualquer prejuízo aos interesses do País e ao descumprimento da legislação vigente, em pleno acatamento ao princípio da legalidade.

**25.** Em 1991, quando se editou a Portaria Decex n. 8, foi editada a Lei n. 6.938/91, que dispõe sobre a política nacional do meio ambiente, como antes mencionado.

Desde a edição da Portaria Decex n. 8, em 14.5.1991, é expressamente proibido importar pneus usados, não tendo feito o legislador qualquer diferença entre estes e os denominados recauchutados ou remoldados, que, seja qual for o procedimento adotado para que sejam novamente colocados nos veículos, definitivamente, não são pneus novos, mas usados. Qualquer que seja a técnica utilizada para a reforma dos pneus não tem ela o condão de transformá-los em pneu novo. Mais ainda: não tem o poder de fazer desaparecer o resíduo gerado pelo descarte do pneu velho, nem os danos gerados pelo lixo que daí, necessariamente, decorrerá.

Em 1995, foi editada a Portaria Interministerial n. 3/95, do Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo e do Ministério da Fazenda, que proibiu a importação de bens de consumo usados.

Essa matéria, disciplinada na Convenção da Basiléia, determinou a adoção de procedimentos para o controle de resíduos perigosos, o que deu ensejo, na seqüência, à edição da Resolução Conama 23/96, que vedou a entrada, no Brasil, de resíduos classificados como perigosos e autorizou apenas a importação de

resíduos não inertes e, ainda assim, apenas para a reciclagem ou reaproveitamento, desde que o Ibama autorizasse, sendo permitida a importação de resíduos inertes, sem qualquer restrição, e proibida, apenas, a importação dos pneus usados.

Quase três anos depois, o Conama editou a Resolução n. 258, de 26.8.99, que fixou a obrigação para as empresas fabricantes e as importadoras de pneus de *"coletar e dar destinação final, ambientalmente adequada, aos pneus inservíveis existentes no território nacional"* (art. 1º).

O não-deferimento de *"licença de importação de pneumáticos recauchutados e usados, seja como bem de consumo, seja como matéria prima"*, previsto no art. 1º da Portaria Decex n. 8/2000, reconhecida como constitucional por este Supremo Tribunal, confirmou a regra das Resoluções Conama n. 23/96 e 258/99, que desde então proibiam a importação de pneus usados.

A Resolução Conama n. 301, de 21.3.2002, fez pequenas alterações na Resolução Conama n. 258/99 e, entre elas, especificou a necessidade de as empresas *"fabricantes e as importadoras de pneumáticos para uso em veículos automotores e bicicletas"* darem destinação adequada aos *"pneus novos fabricados no País ou pneus importados, novos ou reformados, inclusive aqueles que acompanham os veículos importados"*.

Em 2001, a Administração editou o Decreto n. 3.919, antes mencionada, o qual foi revogado pelo Decreto n. 6.514, de 22.7.08.

Estabelecida a proibição de importação de bens de consumo ou de matéria-prima usada, essa vedação esteve em vigor até a edição da Portaria Secex 2/2002, consolidada nas Portarias Secex 17/2003 e 35/2006, que adequaram o disposto nas leis nacionais ao que decidido pelo Tribunal Arbitral *ad hoc* do Mercosul e repetiram a regra da Portaria Decex 8/91, vedando não apenas pneus usados como também os recauchutados *"à exceção dos*

*pneumáticos remoldados (...) procedentes dos Estados Partes do Mercosul” (art. 39 da Portaria Secex n. 17/2003).*

Conforme esclareceu o Ministério das Relações Exteriores em sua defesa perante a Organização Mundial do Comércio, o Brasil instituiu as isenções aos Países integrantes do Mercosul com o único propósito de ‘assegurar o cumprimento’ assumido com as obrigações daquele Mercado Comum do Sul e as decisões de seu Tribunal *ad hoc*, vinculantes para o Brasil.

A análise daquelas Resoluções demonstra, aliás, que a autorização para importação de remoldados provenientes de Estados integrantes do Mercosul dá-se apenas para o produto final - pneu -, e não as carcaças, que não se incluem na exceção à regra de importação.

Repita-se, pois, não haver, pois, tratamento discriminatório nas relações comerciais adotado pelo Brasil. A única exceção - pneus remoldados dos Países do MERCOSUL - deveu-se a determinação do Tribunal *ad hoc*, à qual teve de se submeter o Brasil.

**26.** A mesma diretriz normativa que se pretende não aceitar do Brasil já foi adotada pela União Européia, cujos Estados, desde 1999, proibiram em seus respectivos territórios que aterros possam receber pneus inteiros, e, desde 2006, mesmo os fragmentados. Verifica-se, portanto, que se estabeleceu especial rigor na legislação estrangeira, especialmente na européia no rato da matéria. O que se nota é que os Países da União Européia aproveitam-se de brechas na legislação brasileira ou em autorizações judiciais para descartar pneus inservíveis ou ditos “com meia-vida” no Brasil, bem como em outros Países em desenvolvimento.

Não é difícil concluir que o Brasil é um grande mercado consumidor de pneus pela sua enorme frota nacional. E, por ser Estado em desenvolvimento, é, por óbvio, alvo dos países

desenvolvidos que têm leis muito rigorosas quanto à disposição de resíduos sólidos e escasso território. Buscam, então, em outros Estados facilidades na legislação, mais flexível ou omissa que a deles, para aí fazer o que no deles não se permite.

Há notícias de que pneus chegam ao Brasil por preços ínfimos, em torno de 20 a 60 centavos de dólar por unidade. A questão é: qual a causa de tamanha 'generosidade', qual o motivo de preço tão ínfimo se o bem fosse tão bom, servível ou mesmo aproveitável e não agressivo à saúde ou ao meio ambiente? Ou seria isso apenas 'despejo' de material inservível? Essas interrogações não têm resposta prévia. Nem mudam o que aqui se há de decidir com base na Constituição. Mas sobre ela, sertaneja, diria como Guimarães Rosa, *"eu quase que nada não sei. Mas desconfio de muita coisa"*.

**27.** Se a palavra de ordem é reciclar, de se afirmar que várias alternativas foram buscadas para que se desse uma destinação aos pneus usados e que causasse o menor impacto possível ao meio ambiente e à saúde da população.

Como ponderado pelo Argüente e antes anotado, tivesse a OMC acolhido a pretensão da União Européia e o Brasil poderia se ver obrigado a receber, pela importação, pneus usados de toda a Europa, *"que detém um passivo ... da ordem de 2 a 3 bilhões de unidades, abrindo-se a temível oportunidade de receber pneus usados do mundo inteiro, inclusive dos Estados Unidos da América, que também possuem um número próximo de 3 bilhões de pneus usados"* (fl. 24).

Não é difícil compreender a extensão do problema que os Países enfrentam quanto à administração dos resíduos havidos por seus pneus usados, que não podem nem devem ser abandonados em qualquer local. A história vem demonstrando as conseqüências da não-observância de cuidados mínimos na relação produtos, resíduos e natureza. Dizia um ex-Reitor da PUC/MINAS que "Deus

perdoa sempre; o homem perdoa às vezes; a Natureza não perdoa, nunca”.

A correta destinação dos resíduos perigosos é problema que não pode ser minimizado por nós, brasileiros. Levantamento de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística realizado em 2002 demonstra que:

*“1.682 municípios produzem resíduos tóxicos e não têm aterro industrial.*

*Cerca de 97% (5.398) dos municípios brasileiros não possuem aterro industrial dentro de seus limites territoriais. Uma parte importante (69%) deles declarou não produzir resíduos tóxicos em quantidade significativa, mas 30% (1.682 municípios) asseguraram que geram resíduos em quantidade significativa e não possuem aterro industrial.*

*Verificou-se descaso com resíduos tóxicos, principalmente, nos municípios mais populosos (com mais de 100 mil habitantes): dos 1.682 que não possuem aterro industrial e produzem resíduos perigosos em quantidade significativa, mais de 80% (1.406) estão no Nordeste, Sudeste e Sul. Quanto ao destino deste lixo, 162 (10%) municípios declararam enviar o material tóxico para aterro em outra cidade, e dos 1.520 restantes, 37% depositam detritos tóxicos em vazadouro a céu aberto no próprio território.*

*Entre os municípios médios, de 20 mil a 100 mil habitantes, 73% (um total de 324 municípios) destinam resíduos tóxicos a lixões dentro de seus limites.*

*Enquanto o vazadouro a céu aberto (ou lixão) no próprio município é a destinação mais freqüente de resíduos tóxicos entre os municípios do Norte (68%), Nordeste (57%) e Centro-Oeste (44%), o destino não especificado é mais comum nos municípios do Sul (45%) e Sudeste (33%). É possível que esta elevada proporção de municípios que não especificam os*

*destinos dos resíduos tóxicos deva-se à desinformação ou à falta de um plano de gestão de resíduos, uma vez que a destinação de resíduos é responsabilidade do gerador, conforme a Lei 6.438/81” (Fonte: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_visualiza.php?id\\_noticia=363&id\\_pagina=1](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=363&id_pagina=1)> Acesso em: 5 dez. 2008).*

A esses dados soma-se o custo final da disposição de resíduos industriais, cuja tonelada, em 1988, “variava entre US\$ 100 e US\$ 2.000 nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE (Estados Unidos, Canadá, Europa Ocidental, Japão), e entre US\$ 2,50 a US\$ 50 na África. Nesta época, cerca de 5 milhões de toneladas de resíduos tóxicos eram exportados pelos países industrializados para países do Leste Europeu e países em desenvolvimento.” (Fonte: <[http://www.brasilpnuma.org.br/pordentro/artigos\\_002.htm](http://www.brasilpnuma.org.br/pordentro/artigos_002.htm)> Acesso em: 5 dez. 2008)

Se o Brasil se permitisse assumir a responsabilidade de dar uma destinação para os pneus inservíveis que acompanham os contêineres provenientes do exterior, além daqueles que são fabricados aqui, teríamos extensões de áreas a serem ocupadas apenas para o seu depósito. Por outro lado, a incineração desse material também é algo por si só impraticável, por força dos princípios constitucionais.

É inegável o comprovado risco da segurança interna, compreendida não somente nas agressões ao meio ambiente que podem advir, mas também à saúde pública, o que leva à conclusão da inviabilidade de se permitir a importação desse tipo de resíduo.

Ao discorrer sobre a importação de pneus usados e remoldados, o Desembargador Federal Luís Alberto D’Azevedo Aurvalle explica:

*"O dano ambiental daí decorrente é duplo: dano ao meio-ambiente e dano à saúde pública. Quanto ao primeiro aspecto, cumpre referir que as carcaças de pneus não se prestam para serem depositadas em aterros sanitários, devido ao seu grande volume, aliado à baixa compressibilidade e lenta degradação, ameaçando de contaminação por óleo o lençol freático. Por essa razão, não raro há proibição municipal de que sejam depositados nos lixões, estimulando, assim, a disposição clandestina em rios e terrenos baldios, com perigo de combustão, espontânea ou provocada, o que ocasiona a liberação de fumaça altamente tóxica, rica em enxofre e carbono. Quanto à saúde pública, o dano decorre da proliferação de vetores (insetos e roedores) da dengue e febre amarela, que encontram nas carcaças abandonadas nicho apropriado. Em resumo, é possível afirmar que todo pneu, em algum momento, transformar-se-á em um resíduo danoso à saúde pública e ao meio ambiente"* (Importação de Pneus Usados e Remoldados. *Revista de Direito Ambiental*, n. 41, 2006, p. 156-166).

Parece inegável a conclusão de que, em nome da garantia do pleno emprego - dado essencial e constitucionalmente assegurado -, não está autorizado o descumprimento dos preceitos constitucionais fundamentais relativos à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A reforma de pneus há que ser enfrentada pelo Brasil, nos termos da legislação vigente, quanto aos pneus que já estão desembaraçados no território nacional e que aqui são produzidos e descartados. Porém, quando, para o desenvolvimento das atividades de recuperação ou reforma de pneus, as empresas preferem importar pneus usados de outros Países, importam-se também problemas para o desenvolvimento sustentável, porque se deixa de recolher os milhões de pneus usados na grande frota

nacional e aumenta-se o passivo ambiental, o qual, por sua própria condição, é de difícil degradação e armazenamento.

28. O argumento dos Interessados de que haveria afronta ao princípio da livre concorrência e da livre iniciativa por igual não se sustenta, porque, ao se ponderarem todos os argumentos expostos, conclui-se que, se fosse possível atribuir peso ou valor jurídico a tais princípios relativamente ao da saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado preponderaria a proteção desses, cuja cobertura, de resto, atinge não apenas a atual, mas também as futuras gerações.

29. Cumpre, finalmente, considerar a razão de o Brasil consumir anualmente aproximadamente 50 milhões de pneus e, destes, apenas 2,5 milhões serem remoldados. É que o Brasil importa aproximadamente 10 milhões de pneus usados. Quando se pergunta a causa de não se aproveitarem os pneus usados nacionais, a explicação da indústria de remoldados é que o pneu fabricado aqui é de baixa qualidade, em razão principalmente do péssimo estado das estradas brasileiras. O setor aponta, ainda, a falta de infra-estrutura, como postos de coleta dos pneus, como outro fator para o não-aproveitamento do produto nacional.

Em primeiro lugar, é preciso considerar que aqueles problemas não se resolvem pelo abandono das causas, ao invés de se cogitar de sua solução.

Para o Instituto Nacional de Metrologia, Inmetro, no entanto, quando se trata de remoldagem, o pneu fabricado no Brasil nada deve ao estrangeiro. *“A carcaça nacional é semelhante à importada”*, afirma Alfredo Lobo, diretor de qualidade daquele Instituto.

Dá-se que parte dos milhões de pneus importados não servem sequer para serem remoldados. Ou, então, são comercializados como usados, o que é expressamente proibido. O problema é tão sério que, em dois meses, entre maio e julho de 2008, os fiscais

do Ibama aplicaram mais de R\$ 20 milhões em multas a empresas que vendiam pneus de “segunda mão” importados como usados.

O arcabouço normativo vigente proíbe a importação de pneus usados, sejam os recauchutados, as carcaças ou os inservíveis<sup>26</sup>, ressalva feita aos remoldados provenientes de Países do MERCOSUL.

As carcaças que aqui chegam provenientes de outros Estados já passaram por processo seletivo e se constituem em verdadeiro refugo, lixo, pois, se se prestassem a aproveitamento, seriam utilizadas em sua origem, para suprir demandas daqueles mesmos Países.

Estudos do Ibama concluíram que os pneus usados importados têm taxa de aproveitamento para fins de recauchutagem de apenas 40%, sendo que os outros 60% são material inservível ou, em outras palavras, lixo ambiental.

Ademais, comparação entre os limites de emissões na incineração de resíduos sólidos autorizados pela legislação da Alemanha nos anos de 1986 e 1990 e os adotados pela União Européia em 2000, em relação à legislação nacional (Resoluções CONAMA ns. 264/99 e 312/02) demonstram, por si só, o quanto o Brasil adota valores limites acanhados em relação aos outros Países.

Assim, pelo risco de dano ao meio ambiente ou à saúde pública tem aplicação plena o princípio constitucional da precaução ambiental, garantindo-se a supremacia do interesse público sobre o particular, na proteção da vida como bem maior à qual a Constituição deu especial atenção.

---

<sup>26</sup> Recordo que os pneus inservíveis são assim denominados por não mais poderem continuar nos veículos e, também, por não estarem em condições de serem reaproveitados, por defeitos em sua estrutura ou simplesmente por não suportarem o procedimento de remoldagem ou qualquer outra forma de processamento que lhe dê novo aproveitamento.

Não se pode deixar de considerar o potencial risco à saúde pública que a eliminação de pneus inservíveis provoca, bem como ao meio ambiente, e, para minimizar esse efeito danoso, nos últimos anos, o Poder Público adotou regras a serem implementadas, determinando-se aos fabricantes que dêem destinação adequada aos pneus inservíveis, bem como aos rejeitos decorrentes do processo de sua fabricação, como a Resolução Conama n. 258/99, cujo art. 3º, inc. IV, fixou, a partir de 1º.1.2005:

*"a) para cada quatro pneus novos fabricados no País ou pneus novos importados, inclusive aqueles que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras deverão dar destinação final a cinco pneus inservíveis;*

*b) para cada três pneus reformados importados, de qualquer tipo, as empresas importadoras deverão dar destinação final a quatro pneus inservíveis."*

Essas normas foram editadas com fundamento na Constituição da República. Conveniente, talvez, aqui lembrar Domenico de Masi, que indaga: *"Se vive de forma luxuosa quem possui bens que são escassos, pode-se perguntar - o que será escasso no futuro próximo?"* Na sequência cita o filósofo Hans Enzensberger, segundo o qual: *"seis coisas serão escassas: o tempo, a autonomia, o espaço, a tranqüilidade, o silêncio e o ambiente ecologicamente saudável"* (*O Ócio Criativo*. p. 330-333).

O direito contemporâneo impõe ao comércio e à indústria responsabilidade pela melhoria do bem-estar geral, com ela não se compatibilizando a permissão ou a autorização para a importação de pneus usados, em geral refugos com rótulos enganosos.

Como dizia Mia Couto, *"Há o homem, isso é facto. Custa é haver o humano."* (*A Adivinha*). E é o humano do hoje e do amanhã

que a Constituição e as normas jurídicas sobre a matéria aqui cuidada busca.

O que há a se saber é se se há de estabelecer elos a costurar ou a destruir o que ainda há de vida com saúde e como meio ambiente equilibrado. Afinal, 100 milhões de pneus abandonados no território brasileiro como passivo a ser tratado, de acordo com dados do Ministério do Meio Ambiente, não é número para se desconsiderar ou menosprezar.

E é este o núcleo da questão que ora se debate. O histórico dos fatos no transcorrer do tempo demonstrou que Rachel Carson, por exemplo, duramente censurada e criticada pelas organizações econômicas que comercializavam pesticidas, e mesmo acusada de mentirosa quando afirmou que o DDT - Dicloro-Difenil-Tricloroetano - era cancerígeno, foi absolvida pelo tempo, a mostrar, com a conclusão das pesquisas, que era ela que estava com a razão.

**29.** Agora este Supremo Tribunal põe-se a decidir sobre a legitimidade constitucional da norma proibitiva de importação de pneus usados e sobre a necessidade de ser ela efetivada por todos, incluídos os diversos órgãos do Poder Judiciário. Talvez as próximas gerações sequer entendam o que aqui se discute hoje, pois o que num tempo é conturbado para novos tempos é apenas o óbvio.

Os preceitos fundamentais da saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado são constitucionalmente protegidos e estão a ser descumpridos por decisões que, ao garantir a importação de pneus usados ou remoldados, afronta aqueles direitos fundamentais.

A Argüente demonstrou que a) a gama de elementos que compõem o pneu, dando-lhe durabilidade, é responsável pela demora na sua decomposição quando descartado em aterros - mais de cem anos -; b) a dificuldade de seu armazenamento impele a sua queima, o que

libera substâncias tóxicas e cancerígenas no ar; c) quando compactados inteiros, os pneus tendem a voltar à sua forma original e retornam à superfície, ocupando espaços que são escassos e de grande valia, em especial nas grandes cidades; d) a desintegração dos pneus para serem depositados em aterros é procedimento de alto custo; e) os pneus inservíveis e descartados a céu aberto são ideais para o criadouro de insetos e outros vetores de transmissão de doenças, em razão de seu formato; f) se de um lado o alto índice calorífico dos pneus é interessante para as indústrias cimenteiras, quando queimados a céu aberto, tornam-se focos de incêndio difíceis de extinguir, podendo durar dias, meses e até anos; g) o Brasil produz pneus usados em quantitativo suficiente para abastecer as fábricas de remoldagem de pneus, do que decorre não faltar matéria-prima a impedir a atividade econômica.

Essas constatações levaram o País a editar a Resolução Conama n. 301/2002, cujo art. 11 prevê que *“os distribuidores, os revendedores, os reformadores, os consertadores, e os consumidores finais de pneus, em articulação com os fabricantes, importadores e Poder Público, deverão colaborar na adoção de procedimentos, visando implementar a coleta dos pneus inservíveis existentes no País.”*

**30.** Os Interessados insistem em que o que os leva a demandar a permissão para continuar a importação de pneus usados é a má qualidade das rodovias brasileiras, que deterioram bastante os pneus a serem remoldados. Na audiência pública realizada pelo Supremo Tribunal, especialistas informaram que os pneus usados importados não são previamente classificados antes da importação, havendo resíduo da ordem de 30% a 40% nos contêineres, que são simplesmente passivo ambiental, inservível para remoldagem. Isso apenas reforça a conclusão de afronta aos preceitos fundamentais relativos à saúde e ao meio ambiente.

Ao contrário do que sustentam eles, as decisões judiciais que autorizaram as importações de pneus usados é que afrontam o

art. 170 da Constituição brasileira, pois o material refugado agride o meio ambiente, causa impacto ambiental, contrariando o disposto no inciso VI do art. 170, bem como aos arts. 196 e 225, especialmente. Ademais, essa transferência de material inutilizável representa, por si só, afronta ao disposto na Convenção da Basileia, da qual o Brasil é signatário.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup>O preâmbulo daquela Convenção demonstra a preocupação dos países signatários em promover o manejo e a eliminação, ambientalmente correta, bem como o tráfico ilegal de rejeitos tóxicos.

Ao assinarem aquela Convenção, as partes afirmaram estar

*"Conscientes do risco que os resíduos perigosos e outros resíduos e seus movimentos transfronteiriços representam para a saúde humana e o meio ambiente,  
Atentas à crescente ameaça à saúde humana e ao meio ambiente que a maior geração, complexidade e movimento transfronteiriço de resíduos perigosos e outros resíduos representam,  
Atentas também ao fato de que a maneira mais eficaz de proteger a saúde humana e o meio ambiente dos perigos que esses resíduos representam é a redução ao mínimo da sua geração em termos de quantidade e/ou potencial de seus riscos,  
Convencidas de que os Estados devem tomar medidas necessárias para garantir que a administração de resíduos perigosos e outros resíduos, inclusive seu movimento transfronteiriço e depósito, seja coerente com a proteção da saúde humana e do meio ambiente, independentemente do local de seu depósito,*

*(...)*

*Reconhecendo plenamente que qualquer Estado tem o direito soberano de proibir a entrada ou depósito de resíduos perigosos e outros resíduos estrangeiros em seu território,  
Reconhecendo também o desejo crescente de proibir movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e seu depósito em outros Estados, especialmente nos países em desenvolvimento,  
Convencidas de que os resíduos perigosos e outros resíduos devem, na medida em que seja compatível com uma administração ambientalmente saudável e eficiente, ser depositados no Estado no qual foram gerados,  
Conscientes também de que os movimentos transfronteiriços desses resíduos do Estado gerador para qualquer outro Estado devem ser permitidos apenas quando realizados em condições que não ameacem a saúde humana e o meio ambiente, nas condições previstas na presente Convenção,*

*(...)*

*Conscientes também da crescente preocupação internacional com a necessidade de um controle rigoroso do movimento transfronteiriço de resíduos perigosos e outros resíduos, bem como com a necessidade de, tanto quanto possível, reduzir este movimento a um mínimo,*

*(...)*

*Levando também em consideração que países em desenvolvimento têm uma capacidade limitada para administrar resíduos perigosos e outros resíduos,*

*(...)*

*Determinadas a proteger, por meio de um controle rigoroso, a saúde humana e o meio ambiente contra os efeitos adversos que podem resultar da geração e administração de resíduos perigosos e outros resíduos" (grifos nossos)*

O desafio agora experimentado é marca da passagem de um Estado de Direito Democrático e Social, para o que Gomes Canotilho denomina Estado Constitucional Ecológico, resultado de

*“uma significativa alteração quanto ao modo e extensão das actividades e projectos carecidos de regulação. Não se trata apenas de policiar os perigos das ‘instalações’ ou das ‘actividades’, mas também de acompanhamento de todo processo produtivo e de funcionamento sob um ponto de vista ambiental. A imposição de um direito ambiental integrativo obriga, em segundo lugar, à passagem de uma compreensão monotemática para um entendimento multitemático que obriga a uma ponderação ou balanceamento dos direitos e interesses existentes de uma forma substancialmente inovadora. Assim, a concepção integrativa obrigará a uma avaliação integrada de impacto ambiental incidente não apenas sobre projectos públicos ou privados isoladamente considerados, mas sobre os próprios planos (planos directores municipais, planos de urbanização). (...) Em terceiro lugar, um direito de ambiente integrativo produz conseqüências no modo de actuação dos instrumentos jurídicos do Estado de Direito Ambiental” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo (Coords.). Estudos de Direito Constitucional em Homenagem a José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 106).*

Assim, apesar da complexidade dos interesses e dos direitos envolvidos, a ponderação dos princípios constitucionais demonstra que a importação de pneus usados ou remoldados afronta os preceitos constitucionais da saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado e, especificamente, os princípios que se expressam nos arts. 170, inc. I e VI e seu parágrafo único, 196 e 225, da Constituição do Brasil.

25. Pelo exposto, encaminho voto no sentido de ser julgada parcialmente procedente a presente Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental para:

- a) declarar válidas constitucionalmente as normas do art. 27, da Portaria DECEX n. 8, de 14.05.1991; do Decreto n. 875, de 19.7.1993, que ratificou a Convenção da Basiléia; do art. 4º, da Resolução n. 23, de 12.12.1996; do art. 1º, da Resolução CONAMA n. 235, de 7.1.1998, do art. 1º, da Portaria SECEX n. 8, de 25.9.2000; do art. 1º da Portaria SECEX n. 2, de 8.3.2002, do art. 47-A no Decreto n. 3.179, de 21.9.1999 e seu 2º, incluído pelo Decreto 4592, de 11.2.2003; do art. 39, da Portaria SECEX n. 17, de 1.12.2003; e do art. 40, da Portaria SECEX n. 14, de 17.11.2004 com efeitos *ex tunc*;
- b) declarar inconstitucionais, com efeitos *ex tunc*, as interpretações, incluídas as judicialmente acolhidas, que, afastando a aplicação daquelas normas, permitiram ou permitem a importação de pneus usados de qualquer espécie, aí incluídos os remoldados, ressalva feita quanto a estes àqueles provenientes dos Países integrantes do MERCOSUL, na forma das normas acima listadas.
- c) Excluo da incidência daqueles efeitos pretéritos determinados as decisões judiciais com trânsito em julgado, que não estejam sendo objeto de ação rescisória, uma vez que somente podem ser objeto da Argüição de Preceito Fundamental atos ou decisões normativas, administrativas ou judiciais impugnáveis judicialmente. Ora, as decisões cobertas pelo manto constitucional da coisa julgada, cujo conteúdo já tenha sido executado e exaurido o seu objeto, já não podem ser desfeitas, menos ainda pela via eleita pelo Argüente, que, de toda sorte, teve opções processuais para buscar o seu desfazimento, na forma da legislação

vigente, não se tendo a comprovação de que tenha buscado atingir tal objetivo ou que tenha tido sucesso em suas ações.

Não se incluem nesta exceção conteúdos decisórios em aberto ou dispostos de forma ilimitada para o futuro, pois a partir do que aqui definido ficam proibidas importações de pneus, dando-se o estrito cumprimento das normas vigentes com os contornos e exceções nela previstas.