

**CÓPIA**

ADPF 101

Excelentíssima Senhora Ministra-Presidente do Supremo Tribunal Federal

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL  
Coordenadoria de  
Processamento Inicial

21/09/2006 18:05 140812



**ADPF - 101**

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, em conformidade com o disposto nos artigos 102, § 1º e 103 da Constituição da República de 1988, e no artigo 2º, I, da Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999, vem propor a presente

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO  
DE PRECEITO FUNDAMENTAL**

com pedido de concessão de liminar, 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 Federal de 1988, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

X

## I – O HISTÓRICO DO CASO DOS AUTOS

Desde a edição da Portaria DECEX nº 08, de 14 de maio de 1991, do Departamento de Comércio Exterior, existe norma legal no Brasil proibindo a importação de bens de consumo usados, dentre os quais se incluem os pneus usados, conforme se verifica do disposto no seu art. 27, *verbis*:

*“Art. 27. Não será autorizada a importação de bens de consumo usados.”*

Na época, instado a se manifestar sobre a constitucionalidade e legalidade da vedação imposta à importação de bens de consumo usados em sede de mera portaria, o pleno do Excelso Pretório reconheceu a constitucionalidade da medida, quando do julgamento do RE 203954/CE, assentando, em mais de uma oportunidade, que a citada portaria encontraria fundamento no art. 237 da Constituição Federal, que expressamente submeteu ao Ministério da Fazenda, órgão à época que detinha a atribuição legal acerca da matéria, *“A fiscalização e controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais (...)”*.  
Veja-se:

*“EMENTA: IMPORTAÇÃO DE AUTOMOVEIS USADOS. PROIBIÇÃO DITADA PELA PORTARIA Nº 08, DE 13.05.91 DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. ALEGADA AFRONTA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA, EM PRETENSO PREJUÍZO DAS PESSOAS DE MENOR CAPACIDADE ECONÔMICA. Entendimento inaceitável, porque não demonstrado que a abertura do comércio de importação aos automóveis tenha o fito de propiciar o acesso da população, como um todo, ao produto de origem estrangeira, única hipótese em que a vedação da importação aos automóveis usados poderia soar como discriminatória, não fosse certo que, ainda assim,*

*considerável parcela dos indivíduos continuaria sem acesso aos referidos bens. Discriminação que, ao revés, guarda perfeita correlação lógica com a disparidade de tratamento jurídico estabelecida pela norma impugnada, a qual, ademais, se revela consentânea com os interesses fazendários nacionais que o art. 237 da CF teve em mira proteger, ao investir as autoridades do Ministério da Fazenda no poder de fiscalizar e controlar o comércio exterior. Recurso conhecido e provido. (STF – Pleno – RE 203954/CE – Relator Ministro Ilmar Galvão – DJ 07.02.1997).*

Por certo, se por um lado o fundamento genérico da vedação de importação de bens de consumo usados se justificava em razões de índole comercial e de interesse da Fazenda Nacional, como reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal, por outro, não se poderia olvidar que tal vedação, especialmente no que toca a pneus usados, também encontraria respaldo na defesa do meio ambiente, que fora elevada a princípio geral da atividade econômica pelo art. 170, VI, da Constituição Federal, nos seguintes termos:

*“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

*(...)*

*VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.”*

De fato, como dispõe o art. 225 da Constituição Federal de 1988, *“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”*, cabendo especificamente ao Poder Público, a teor do disposto no seu § 1º, 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;”*

Por outro lado, a vedação de importação de bens de consumo usados, especificamente com relação a pneus usados, também tem por escopo a proteção da saúde, pois é direito de todos e dever do Estado adotar políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença, nos termos do art. 196 da Constituição.

Por isso, em 15 de outubro de 1992, diante do referendo do Congresso Nacional, representado pela edição do Decreto Legislativo nº 34, de 16 de junho de 1992, a República Federativa do Brasil depositou a carta de adesão à Convenção de Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, de 22 de março de 1989, ratificando-a por meio do Decreto nº 875, de 19 de julho de 1993.

Vale destacar que, por meio da Convenção de Basiléia, reconheceu-se o direito de todo Estado Soberano de proibir a entrada de resíduos perigosos estrangeiros e outros resíduos no seu território, conforme se verifica do disposto na sua introdução:

*“As Partes desta Convenção:*

*Conscientes do prejuízo causado à saúde humana e ao ambiente pelos Resíduos perigosos e outros resíduos e pelo seu movimento transfronteiriços;*

*(...)*

*Reconhecendo plenamente que qualquer Estado tem o direito soberano de proibir a entrada ou eliminação de Resíduos perigosos estrangeiros e outros Resíduos no seu território.”*

Posteriormente, em 12 de dezembro de 1996, o CONAMA, com base nos princípios adotados na Convenção da Basileia, editou a Resolução nº 23, por intermédio da qual fez constar **expressamente**, em seu art. 4º, a vedação já existente de importação de pneus usados, em reforço à ampla proibição constante da Portaria DECEX nº 08/1991. Veja-se:

*“Art. 4º. Os Resíduos Inertes – Classe III não estão sujeitos a restrições de importação, à exceção dos pneumáticos usados cuja importação é proibida.”*

Por sua vez, a Resolução CONAMA nº 235, de 07 de janeiro de 1998, somente veio a confirmar a proibição à importação de pneumáticos usados, na medida em que conferiu nova redação ao Anexo 10 da Resolução CONAMA nº 23, classificando os pneumáticos usados como resíduos inertes – Classe III – de importação proibida.

Diante da necessidade de se regulamentar a destinação final de pneus inservíveis, editou-se a Resolução CONAMA nº 258/99, abarcando inicialmente apenas pneus novos nacionais e importados, na qual mais uma vez se reafirmou a proibição de importação de pneus usados.

Com caráter de norma meramente interpretativa, a SECEX editou a Portaria nº 08, de 25 de setembro de 2000, estabelecendo em seu art. 1º que *“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”*.

Por outro lado, para reforçar a importação de pneumáticos usados, o Decreto nº 3919, de 2001, incluiu o art. 47-A no Decreto nº 3179, de 21 de setembro de 1999, estabelecendo como infração administrativa a importação de pneu usado ou reformado, com a previsão de pena pecuniária de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) por unidade importada:

*“Art. 47-A. Importar pneu usado ou reformado:  
Multa de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), por unidade.*

Acontece que, visando dar cumprimento ao laudo arbitral proferido em favor do Uruguai, pelo Tribunal Arbitral Ad Hoc do Mercosul, em que se reconheceu o direito de países do Mercosul de exportar para o Brasil pneus remoldados, o Brasil se viu obrigado a editar a Portaria SECEX nº 02, de 08 de março de 2002, assim resolvendo:

*“Art. 1º. Fica autorizado o licenciamento de importação de pneumáticos remoldados, classificados nas NCM 4012.11.00, 4012.12.00, 4012.13.00 e 4012.19.00, procedentes dos Estados Partes do MERCOSUL ao amparo do Acordo de Complementação Econômica nº 18.”*

Em 21 de março de 2002, considerando o grande volume de pneus usados importados mediante decisões liminares, assim como a necessidade de se admitir a importação de pneus remoldados de países oriundos do Mercosul, o CONAMA editou a Resolução nº 301/02.

Nessa oportunidade, alteraram-se dispositivos da Resolução CONAMA nº 258, de modo a regulamentar a destinação final a ser dada a essa espécie de pneus (pneus usados importados), não abarcada inicialmente por essa resolução, sem modificar, contudo, a proibição já existente da sua importação, com exceção dos pneus remoldados oriundos de países integrantes do Mercosul.

Assim, também a fim de ajustar a legislação administrativa punitiva aos termos do laudo arbitral proferido pelo Tribunal Arbitral Ad Hoc do Mercosul, o Decreto nº 4592, de 11 de fevereiro de 2003, inseriu o § 2º no art. 47-A, do Decreto nº 3179/99, de seguinte teor:

*“§ 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 nº 18.”*

Na seqüência, em 1º de dezembro de 2003, a SECEX editou a Portaria nº 17, revogando a Portaria DECEX nº 08/1991, a Portaria nº 08/2000 e a Portaria nº 02/2002, e assim dispondo em seu art. 39:

*“Art. 39. Não será deferida licença de importação de pneumáticos recauchutados e usados, como bem de consumo, seja como matéria-prima, classificados na posição 4012 da NCM, à exceção de 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 nº 18.”*

Por fim, revogando a Portaria nº 17/2003, editou-se a Portaria SECEX nº 14, de 17 de novembro de 2004, até hoje em vigor, que reproduziu *in totum* os termos do art. 39 acima transcrito, conforme se pode verificar do disposto em seu art. 40:

*“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.*

Não obstante a clareza dos dispositivos acima transcritos, de onde se depreende a evidente existência de proibição legal à importação de pneus usados, a efetivação da garantia ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a proteção à saúde pública vêm sendo ameaçada por uma série de decisões judiciais que vêm autorizando a importação de pneus usados provenientes de países não integrantes do Mercosul.

Tais decisões judiciais, que vêm colocando em risco a proteção ao preceito fundamental representado pelo direito à saúde e a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, baseiam-se nos seguintes fundamentos:

- a) ofensa ao regime constitucional de livre iniciativa e da liberdade de comércio (art. 170, IV, parágrafo único, da CF/88);
- b) ofensa ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da CF/88), uma vez que o Poder Público estaria autorizando a importação de pneus remoldados provenientes de países integrantes do Mercosul;
- c) os mencionados atos normativos só abarcariam pneus usados, nos quais não estariam compreendidos os pneus recauchutados;
- d) tais restrições não poderiam ser veiculadas por meio de ato regulamentar, mas apenas por lei em sentido formal;



e) a Resolução CONAMA Nº 258/99, com a redação determinada pela Resolução CONAMA nº 301/2002, teria revogado a proibição de importação de pneus usados, na medida em que teria previsto a destinação de pneus importados reformados.

Entretanto, a lesão a preceito fundamental decorrente dessa situação não pode persistir, o que demanda a manifestação da Excelsa Corte por meio da presente Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental para dar solução definitiva à controvérsia relevante que repousa sobre a vedação de importação de pneus usados, e que já se arrasta por vários anos, causando danos inestimáveis ao meio ambiente, à saúde pública e à posição da República Federativa do Brasil diante da Comunidade Internacional.

## II – DO PRECEITO FUNDAMENTAL OBJETO DA ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL

Segundo o art. 1º da Lei nº. 9.882, de 03/12/99, *“A argüição 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.”*

Imprescindível, portanto, para identificação do parâmetro de controle a ser promovido pela Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental, estabelecer o alcance da expressão preceito fundamental.

Pois bem. A doutrina brasileira, majoritariamente, reconhece a adoção pela Constituição de 1988 de um sistema aberto de direitos fundamentais, os quais não se esgotam na enumeração taxativa prevista no seu Título II, "Dos Direitos e Garantias Fundamentais".

Como bem acentua Paulo Gustavo Gonet Branco, "*É legítimo, portanto, cogitar de direitos fundamentais previstos expressamente no catálogo da Carta e de direitos materialmente fundamentais que estão fora do catálogo*" (Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais, Gilmar Ferreira Mendes, Inocêncio Mártires Coelho e Paulo Gustavo Gonet Branco, Editora Brasília Jurídica, 1ª edição, 2ª tiragem, Brasília: 2002, pág. 160).

Tal possibilidade decorre justamente do disposto no art. 5º, § 2º, da Constituição Federal de 1988, que estabelece que "*Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.*"

Esse entendimento já foi inclusive chancelado pela Excelsa Corte, quando do julgamento da ADI 939, em que se reconheceu ao princípio da anterioridade tributária, previsto no art. 150, b, da Constituição Federal, a condição de direito fundamental.

Assim, não paira dúvida sobre a inclusão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e da proteção à saúde no rol de direitos fundamentais protegidos pela Constituição Federal, enquanto direitos sociais, segundo dispõe a já citada doutrina de Paulo Gustavo Gonet Branco, *verbis*:

*“(…) No âmbito dos direitos sociais, seriam direitos fundamentais fora do catálogo os direitos à previdência social e à assistência social e o direito à proteção do meio ambiente (art. 225) – este último já mencionado no STF como direito fundamental de terceira geração.”*

A propósito, o próprio Supremo Tribunal Federal reconhece que o direito ao meio ambiente é direito fundamental, incluindo-o no rol de direitos de terceira geração, sendo patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, consoante se extrai do brilhante voto proferido pelo Ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI 3.540-MC/DF, realizado em 01/09/2005:

*“Todos sabemos que os preceitos inscritos no art. 225 da Carta Política traduzem, na concreção de seu alcance, a consagração constitucional, em nosso sistema de direito positivo, de uma das mais expressivas prerrogativas asseguradas às formações sociais contemporâneas.*

*Essa prerrogativa, que se qualifica por seu caráter de metaindividualidade, consiste no reconhecimento de que todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.*

*Trata-se, consoante já o proclamou o Supremo Tribunal Federal (RTJ 158/205-206, Rel. Min. CELSO DE MELLO), com apoio em douta lição expendida por CELSO LAFER (“A reconstrução dos Direitos Humanos”, p. 131/132, 1988, Companhia das Letras), de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste, de modo subjetivamente indeterminado, a todo o gênero humano, circunstância essa que justifica a especial obrigação – que incumbe ao Estado e à própria coletividade (PAULO AFFONSO LEME MACHADO, “Direito Ambiental Brasileiro”, p. 121/123, item n. 3.1, 13ª ed., 2005, Malheiros) – de defendê-lo e de preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações, evitando-se, desse modo, que irrompam, no seio da comunhão social, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade na proteção da integridade desse bem essencial de uso comum de todos quantos compõem o grupo social.*

(...)

*Dentro desse contexto, Senhor Presidente, emerge, com nitidez, a idéia de que o meio ambiente constitui patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido pelos organismos sociais e pelas instituições estatais, qualificando-se como encargo irrenunciável que se impõe – sempre em benefício das presentes e das futuras gerações – tanto ao Poder Público quanto à coletividade em si mesma considerada (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO, “Polícia do Meio Ambiente”, “in” Revista Forense 317/179, 181; LUÍS ROBERTO BARROSO, “A proteção do meio ambiente na /constituição brasileira”, “in” Revista Forense 317/161, 167-168, v.g.)”*

Ora, considerando que preceito fundamental nada mais é do que uma norma ou regra fundamental, e diante do reconhecimento de se tratar a saúde e o meio ambiente de direitos fundamentais não expressamente catalogados, é indene de dúvida a sua condição de preceito fundamental consubstanciados nos arts. 196 e 225 da Constituição da República, estando, portanto, no âmbito de proteção da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF.

### III – DOS ATOS DO PODER PÚBLICO QUE IMPORTAM LESÃO A PRECEITO FUNDAMENTAL

Como já se falou, as decisões judiciais, que vêm colocando em risco a proteção ao preceito fundamental representado pelo direito à saúde e a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, baseiam-se nos seguintes fundamentos:

a) ofensa ao regime constitucional de livre iniciativa e da liberdade de comércio (art. 170, IV, parágrafo único, da CF/88);

b) ofensa ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da CF/88), uma vez que o Poder Público estaria autorizando a importação de pneus remoldados provenientes de países integrantes do Mercosul;

c) os mencionados atos normativos 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 Nº 258/99, com a redação determinada pela Resolução CONAMA nº 301/2002, teria revogado a proibição de importação de pneus usados, na medida em que teria previsto a destinação de pneus importados reformados.

Exemplificativamente, cite-se a decisão proferida nos autos do Processo nº. 2003.02.01.018228-4/ TRF da 2ª Região (Proc. 2003.51.01.005169-6), na qual as alegações de violação à isonomia, à livre iniciativa e à liberdade de comércio, assim como de não haver proibição de importação de pneus para utilização como matéria prima, são utilizadas para autorizar a importação de pneus usados, em clara afronta à legislação federal, com conseqüências nefastas ao meio ambiente e à saúde pública, *verbis*:



*“Trata-se de pedido de reconsideração da decisão que concedeu a liminar postulada pelo Instituto-Agravante, constante às fls. 58/60, em face de fatos novos surgidos, nesta data.*

*Ressalvo, entretanto, que a concessão da referida liminar teve por objetivo precípuo a ameaça jurisdicional contida na decisão de fls. 53, em relação ao Procurador-Geral do Instituto-Agravante*

*(...)*

**Ademais, o Colendo Superior Tribunal de Justiça, na pessoa de S. Exa. O Presidente, sinalizou, de forma inequívoca, que de fato a natureza jurídica destes pneus usados e importados é de matéria prima, para beneficiamento de outro produto que é o pneu remoldado, não se tratando, inclusive, de recauchutagem.**

*Além disso, a empresa esclarece que vai cumprir as normas legais e regulamentares inerentes à matéria, no sentido da destruição de pneu nacional usado na mesma proporção daqueles objeto de importação.*

*Outro fator de fundamental relevância é a questão social decorrente do emprego gerado pela empresa em tela, além do fato de haver a mesma demonstrado que esta liminar se refere a uma importação específica, legitimamente documentada, conforme se infere dos documentos adunados aos autos.*

**Deve, também, ser ressaltada a incoerência que se vislumbra no fato de o Brasil permitir a importação de pneus usados para insumo e uso de recapeamento do Mercosul e não admitir tal procedimento quando os pneus são procedentes de outros países.**

**Parece claro que a Constituição Federal não pode restringir a livre iniciativa e a liberdade de comércio.**

*Além disso, verifica-se que a decisão de primeiro grau tem natureza concessiva de liminar, razão pela qual a sua alteração, neste momento, em que o ano judicial se encerra, efetivamente acarretaria um prejuízo muito grande para a empresa, o que afetaria, como já dito, de forma direta e indireta, o emprego de muitas pessoas, fato que não pode ser olvidado, por ser uma grande preocupação do país, na atualidade.*

*Diante da bem lançada decisão supramencionada e da não menos bem lançada decisão de S. Exa. O Presidente do Egrégio Superior Tribunal de Justiça sobre o tema, revejo a minha posição para restabelecer a decisão que concedeu a liminar em primeiro grau.*

*Oficie-se ao MM. Juízo de primeiro grau, para ciência do teor desta decisão, via fax.*

*Intime-se o IBAMA e abra-se vista ao Diretor do Departamento de Comércio Exterior – DECEX.*

*Após, encaminhe-se o feito ao Ministério Público Federal para colhimento de seu sempre valioso parecer, retornando, conclusos, para julgamento no colegiado da Egrégia 2ª Turma.*

*Rio de Janeiro, 18 de dezembro de 2003.*

*DESEMBARGADOR FEDERAL PAULO ESPÍRITO SANTO”*

Também no sentido da legalidade da importação de pneus usados, a sentença proferida nos autos do Mandado de Segurança nº 2002.51.01.007841-7, pelo Juiz Federal Firly Nascimento Filho, titular da 5ª Vara da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, a seguir reproduzida:

*“O litígio está relacionado à importação de bens usados para utilização em processo industrial, estando o debate relacionado à extensão das regras pertinentes aos bens usados para consumo, ao caso vertente.*

*Um dos princípios basilares a ser seguido pela Administração Pública é o da legalidade estrita. Sobre o tema, MARIA SILVIA ZANELLA DI PIETRO, professora de Direito Administrativo da Universidade de São Paulo, afirma:*

*“Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite: no âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da*

*autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe.*

*Essa é a idéia expressa de forma lapidar por Hely Lopes Meirelles (1989 - 78) e corresponde ao que já vinha explícito no art. 4º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789: "a liberdade consiste em fazer tudo aquilo que não prejudica a outrem; assim, o exercício dos direitos naturais de cada homem não tem outros limites que os que asseguram aos membros da sociedade o gozo desses mesmos direitos. Esses limites somente podem ser estabelecidos em lei." (Direito Administrativo, editora Atlas, São Paulo, 1993, p. 59)."*

*A questão da regulamentação de bens usados para consumo foi debatida à luz da Portaria DECEX nº 08, de 14.05.91.*

*O problema, quanto aos bens direcionados para o consumo, já foi dirimida pelo Supremo Tribunal Federal que entendeu que a citada portaria estaria regulamentando o art. 237 da Constituição, sendo leading case o REX nº 202.313-2-CE, relatado pelo Ministro CARLOS VELLOSO, julgado aos 20.11.96. No mesmo sentido o REX nº 203954-3-CE, relatado pelo Ministro ILMAR GALVÃO, julgado aos 20.11.96.*

*No caso sub judice houve a edição de Portaria pela SECEX de nº 08/2000 que determinou a proibição de importação de pneus usados para consumo e para utilização como matéria prima.*

*Com efeito, o DECEX e a SECEX não estão mais vinculados à estrutura do Ministério da Fazenda, consoante afirmados na exordial, mas continuam exercendo atividade fiscalizadora em prol dos interesses fazendários da União.*

*Na verdade existem duas preocupações básicas com a regulamentação dos pneus usados. A primeira diz respeito à preservação dos*



*empregos na indústria nacional de pneumáticos; a segunda está relacionada ao aspecto ambiental.*

*Sobre o primeiro aspecto, os empregos produzidos pelas indústrias nacionais de recauchutagem, recapagem e processos industriais afins, compensaria os eventualmente perdidos pelas empresas multinacionais, que dominam o setor de pneus novos.*

*É importante destacar que os pneus produzidos no Brasil são inservíveis para a remoldagem realizada pelas empresas nacionais.*

*Quanto ao segundo aspecto, o ambiente está adequadamente protegido eis que a autora está regularmente inscrita no IBAMA, sujeitando-se à sua fiscalização.*

*Quanto à alegada discriminação entre fabricantes de pneus novos e pneus usados, calha à fiveleta lembrar o Professor RICARDO LOBO TORRES, em obra que poderíamos já reputar clássica, dada a novidade de perspectiva e os modernos conceitos que introduz, que sobre a igualdade, diz:*

*(...)*

*Há de se admitir, no que concerne ao princípio da igualdade, concordando com FERNANDA DUARTE LUCAS que: "Em linhas gerais, a igualdade, então, passa a ser vista em termo de igualdade de chances ou de oportunidade, ou ainda para Bobbio (citado por Taborda, 1998. 257), de pontos de partida, a partir da concepção de que 'toda a vida social é considerada como uma grande competição para a obtenção de bens escassos'. (Princípio Constitucional da Igualdade. Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2001, p. 61).*

*(...)*

*Nessa trilha, inexistiu violação quer ao princípio da legalidade, quer ao princípio da isonomia.*

*Outro ponto que deve ser destacado é a ofensa ao princípio da livre iniciativa, também de padrão constitucional.*

*Cuida-se de definir os limites do Poder Regulamentar da Administração Pública.*

*Discorrendo sobre os limites da atribuição regulamentar, o ilustre professor paulista DIÓGENES GASPARINI assim se pronuncia:*

*'a atribuição regulamentar sofre três ordens de limites que, se inobservados, invalidam-na. São os limites: formais, legais e constitucionais. São formais, por exemplo, os que dizem respeito ao veículo de exteriorização (regulamento exteriorizado por portarias, quando o exigido pela lei é o decreto). São legais os que se relacionam com o extravasamento da atribuição (por regulamento aumentou-se certo prazo fixado em lei). Dispôs-se, por regulamento, mais do que a lei permite. São constitucionais os que se relacionam com as reservas legais (criação de cargos por regulamento, quando a Constituição da República exige lei). A inobservância desses limites vicia o regulamento tornando-o ilegal' (Direito Administrativo. Saraiva, 4ª edição. São Paulo, 1995, p. 105).*

*Na espécie vertente inocorreu o vício formal vez que a portaria é veículo natural para a edição dos atos regulamentares.*

*Observado o segundo nível, no entanto, vislumbra-se o conflito diante da ausência de lei específica, autorizando a intervenção regulatória do ente público.*

*É certo que, no que concerne aos princípios aplicáveis à intervenção do Estado no domínio*

*econômico avulta o que protege a liberdade de iniciativa, com sede constitucional.*

*Ocorre que a obediência ao referido princípio não é absoluta vez que os limites da atividade particular estão regidos por lei. No caso em exame, de conhecida complexidade, inúmeras normas se sucederam no tempo.*

*Assim, os atos regulamentares não têm base legal, ofendendo a Constituição Federal, especificamente o art. 170 da Lei Maior*

*(...)*

*Em resumo, das questões abordadas no presente mandamus, poderíamos identificar, em prol da impetrante: a) a atividade de remoldagem de pneus é lícita e depende de importação de matéria prima; b) as normas ambientais estão sendo cumpridas pela impetrante; c) a restrição administrativa de importação de matéria prima não prima pela razoabilidade; d) é inaplicável ao caso concreto a jurisprudência quanto à importação de bens usados para consumo.”*

*Verifica-se, nessa trilha, que a exigência, no caso concreto, impedindo o exercício de atividade privada considerada lícita, não prima pela proporcionalidade e pela razoabilidade.*

*Assim, assiste razão à empresa impetrante.*

*Isto posto, CONCEDO A SEGURANÇA, RATIFICANDO A MEDIDA LIMINAR DEFERIDA, declarando a ilegalidade do ato praticado pela autoridade coatora, determinando que a mesma se abstenha de indeferir os pedidos de licenciamento de tais mercadorias.*

*Custas ex lege, sem honorários na esteira dos verbetes sumulados (512/STF e 105/STJ).*

P.R.I.

*Sentença sujeita ao duplo grau necessário de jurisdição.*

*Rio de Janeiro, RJ, 11 de dezembro de 2002.*

**FIRLY NASCIMENTO FILHO**  
**JUIZ FEDERAL TITULAR DA 5ª VARA “**

Diversas outras decisões no sentido da legalidade e constitucionalidade da importação de pneus usados também foram proferidas e continuam vigentes, podendo-se indicar aquelas proferidas nos processos listados no quadro abaixo, que indica o nome da sociedade importadora beneficiada pela decisão judicial, o número do processo judicial e a Justiça Federal em que a mesma foi prolatada:

	SOCIEDADE IMPORTADORA	PROCESSO JUDICIAL	JUSTIÇA FEDERAL
01	All Victor Importadora e Distribuidora Ltda. (cópia anexa)	2003.50.01.003302-3 2004.50.01.011427-1	3ª Vara ES 3ª Turma
02	Auto Tec Recauchutagem Importação e Exportação Ltda.	2004.51.01.013327-9 2006.02.01.000974-5	5ª Vara RJ 6ª Turma
03	Baptista Pneus Indústria e Comércio Ltda.	2004.51.01.018271-0 2004.02.01.011669-3	2ª Vara RJ 6ª Turma
04	Bética Comercial Importadora Exportadora Ltda. (cópia anexa)	2002.51.01.014707-5	5ª Vara RJ 4ª Turma
		2002.51.01.022492-6	8ª Vara RJ 7ª Turma
		2002.61.00.004306-9	4ª Vara SP 4ª Turma
05	BS Colway Pneus Ltda.	2002.51.01.014705-1	14ª Vara RJ 8ª Turma
		2003.51.01.020151-7	24ª Vara RJ 8ª Turma

		2000.51.01.015268-2 2000.02.01.049640-0 2001.02.01.000846-9	3ª Vara RJ 3ª Turma 8ª Turma
06	Camargo Trading Imp. Exp. (cópia anexa)	2003.51.01.009085-9 2004.02.01.007769-9	16ª Vara RJ 6ª Turma
		2001.51.01.001651-1	18ª Vara RJ 3ª Turma
07	Casa Amaro – Remoldagem de Pneus (cópia anexa)	2003.51.01.020151-7 2006.02.01.004929-9	7ª Vara RJ 4ª Turma
		2006.51.01.006669-0	16ª Vara RJ
08	Conquest Pneus (cópia anexa)	2002.51.01.021336-9 2003.02.01.003495-7	28ª Vara RJ
		2003.51.01.028108-2	16ª Vara RJ
		2006.51.01.005790-0 2006.02.01.004450-2	16ª Vara RJ 6ª Turma
09	EBRP – Empresa Brasileira de Reciclagem de Pneus Ltda.	2003.51.01.005169-6	29ª Vara RJ
10	Instituto BS Colway	2006.70.00.003656-4 2006.04.00.004730-4	Ambiental PR
11	I M & T Comércio Internacional	95.00.19425-2	8ª Vara RJ
12	Jabur Recapagens de Pneus Ltda.	2002.51.01.005700-5 2003.02.01.006804-9	11ª Vara RJ 6ª Turma
13	Mundial Pneus Ltda. (cópia anexa)	2003.51.01.007301-1	5ª Vara RJ
14	Mundial Distribuidora e Importadora Ltda. (cópia anexa)	2003.50.01.003418-0	3ª Vara ES
15	Novabresso Remoldagem de Pneus Ltda.	2002.51.01.022377-6	5ª Vara RJ 8ª Turma
		2004.51.01.011794-8	17ª Vara RJ
16	Novo Friso Ltda (cópia anexa)	2004.38.00.021230-5	12ª Vara MG
17	Perfil Pneu Grande Auto Center Recapagens Ltda. (cópia anexa)	2002.51.01.021335-7 2004.02.01.002822-6	18ª Vara RJ 8ª Turma
		2003.70.00.047071-8	2ª Vara PR
18	Pneuback Auto Center (cópia anexa)	92.00.40127-7 2003.02.01.016651-5	5ª Vara RJ 5ª Turma
19	Pneus Hauer Brasil	95.0022905-6 96.05.27638-0	5ª Vara CE 1ª Turma
		245552 – AI	STF

		411318 - REXT	STF
		2002.70.00.008773-6	7ª Vara PR 1ª Turma
		2002.70.00.045835-0	6ª Vara PR 4ª Turma
		2002.70.00.075048-6	4ª PR 1ª Turma
20	Recap Pneus Maringá (cópia anexa)	2004.51.01.005193-7	15ª Vara RJ 6ª Turma
		2005.51.01.001799-5 2005.02.01.001764-6	17ª Vara RJ 8ª Turma
21	Renovadora Arcos Ltda	2004.51.01.021624-0	16ª Vara RJ
		2005.02.01.014104-7	6ª Turma
22	Ribor Exp. Imp. Com. Rep. Ltda. (cópia anexa)	2002.51.01.007841-7	5ª Vara RJ
		2006.02.01.000174-6	VP
23	Tal Remoldagem de Pneus Ltda. (cópia anexa)	2006.51.01.004284-2	20ª Vara RJ
		2006.02.01.003524-0	6ª Turma
24	Technic do Brasil Ltda.	2002.51.01.014526-1	22ª Vara RJ 2ª Turma

Note-se que, não obstante haver proibição de importação de pneus usados desde 1991, com a edição da Portaria DECEX nº 08/1991, e que inclusive a jurisprudência majoritária já se firmou no sentido da proibição da importação de pneus usados (o que se verificará posteriormente), o quadro acima demonstra que ainda há decisões proferidas em processos judiciais ajuizados de 1992 até o presente ano, acarretando grave lesão ao preceito fundamental representado pelo direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Tudo isso somente vem a comprovar a pronta necessidade de o Supremo Tribunal Federal declará-las ilegítimas por meio da presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF, a fim de reparar e evitar a perpetuação da lesão ora reclamada.

A

Seja por qual argumento for, o fato é que essas decisões judiciais têm causado grave prejuízo 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.

Por conta das diversas decisões judiciais que autorizam a importação de pneus usados, e que possibilitam a importação de pneus usados no montante de até 12 milhões por ano, o Brasil está sendo questionado pela União Européia na Organização Mundial de Comércio, ao argumento de que, se o Brasil permite a importação de pneus usados como matéria-prima, a vedação de importação de pneus reformados seria uma barreira comercial não tarifária.

O fato é que, caso saia vencido do contencioso contra ele instaurado na OMC pela União Européia, o Brasil poderá 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.

Por isso, a definição pelo STF de que a vedação de importação de pneus usados, inclusive de pneus reformados, encontra respaldo constitucional na proteção ao direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e na proteção à saúde pública, não havendo espaço para decisões judiciais em sentido contrário, seria fundamental para as pretensões do Brasil na OMC.

## V - DA PATENTE CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DA VEDAÇÃO DA IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS

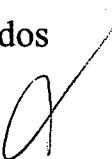
V.1. Da necessidade da vedação da importação de pneus usados por razões de ordem ambiental.

A vedação de importação de pneus usados pelo Brasil, incluindo-se os pneus reformados, é medida indispensável para a proteção da saúde pública e preservação do meio ambiente do território sujeito à sua soberania.

Isso porque não existe ainda método eficaz de eliminação completa dos resíduos representados por pneumáticos que não revele riscos ao meio ambiente, de modo que a adoção de medidas que impeçam a existência desses resíduos, tal como a vedação da importação de pneus usados, é imprescindível à proteção ao meio ambiente e à saúde.

Note-se que 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. Além disso, 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.

Por outro lado, assim como a Comunidade Européia, o Brasil não admite o aterro de pneus como método de eliminação de resíduos ambientalmente adequado, tendo em vista o risco de danificação da sua estrutura e da conseqüente liberação de resíduos sólidos e líquidos





prejudiciais ao meio ambiente e à saúde pública, assim como de cinzas tóxicas.

Como não bastasse tudo isso, o acúmulo de pneus ao ar livre freqüentemente causa incêndio de grandes dimensões e de longa duração – até mesmo com anos de 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.

A respeito da difícil eliminação dos resíduos representados por pneumáticos e das suas nefastas conseqüências para o meio ambiente, cumpre transcrever a seguinte passagem da Primeira Petição do Brasil perante a Organização Mundial do Comércio – OMC, em que se defende o seu direito de proibir a importação de pneus reformados por razões de ordem ambiental. *In verbis*:

*“3. Quando abandonados ou empilhados, pneus tornam-se locais ideais para a procriação de mosquitos transmissores de dengue, febre amarela, malária e outras doenças perigosas. O resíduo de pneus empilhados ou entulhados também apresenta risco substancial de incêndios, que freqüentemente duram semanas, meses ou até mesmo anos. Tais incêndios geram óleos pirolíticos e cinzas com resíduos químicos perigosos e metais pesados, e emitem colunas de fumaça tóxica que contêm dioxinas, furanos, partículas, e outros compostos altamente perigosos e freqüentemente cancerígenos. Emissões derivadas da queima de pneus e de incineradoras provocam danos significativos à saúde que incluem mortalidade prematura,*

*deterioração das funções pulmonares, supressão do sistema imunológico, problemas nos rins, deficiências de aprendizado, cegueira parcial, problemas respiratórios, problemas do coração e torácicos, e câncer.*

*4. Não há um método eficaz de destinação que seja tanto ambientalmente adequado quanto economicamente viável para lidar com os resíduos de mais de 40 milhões de pneus gerados a cada ano no Brasil. Todo método conhecido capaz de tratar os volumes existentes carrega consigo sérios riscos e efeitos adversos à saúde humana e ao meio ambiente. O Brasil e a CE proibem o aterro de pneus porque eles danificam a estrutura do aterro e deles podem lixiviar contaminantes prejudiciais ao meio ambiente. O armazenamento em pilhas não é um método de destinação e pode apenas ser utilizado temporariamente, até que uma destinação esteja efetivamente disponível. O único método de destinação largamente aceito que pode lidar com grandes volumes de resíduos de pneus é a incineração em fornos de cimenteiras e instalações semelhantes, mas a incineração também traz efeitos adversos à saúde humana e ao meio ambiente porque produz emissões prejudiciais que causam câncer, enfraquecem o sistema imunológico e levam a problemas de fertilidade.*

*5. É mais difícil tratar resíduos de borracha vulcanizada do que a maior parte das outras correntes de resíduos, incluindo aqueles gerados por produtos feitos de metal, papel, vidro, madeira e plástico. Governos, centros de pesquisa e a indústria de pneumáticos têm trabalhado ativamente para desenvolver opções de destinação mais seguras, mas a maioria dos métodos desenvolvidos até hoje carecem de demanda de mercado, permanecem proibitivamente caros, e contribuem para dar destinação a apenas uma fração do volume de*

*resíduos. Ainda assim, a segurança de tais métodos não é garantida.*

*6. Grandes quantidades de resíduos de borracha são inevitavelmente geradas ao fim da vida útil de pneus de borracha. Entretanto, como pneus de borracha são bens indispensáveis na economia do mundo atual e não podem ser completamente eliminados, exigem-se práticas de gestão racionais e eficientes para, pelo menos, mitigar os efeitos danosos provocados por resíduos de pneus sobre a saúde humana e o meio ambiente. A medida escolhida pelo Brasil – a proibição de importações – é a única opção conhecida de gerenciamento de resíduos de pneus que lida com tais efeitos danosos de uma maneira que não põe em risco a saúde humana e o meio ambiente.<sup>1</sup> A medida evita a criação de resíduos adicionais de pneus que precisam ser coletados e aos quais é preciso dar destinação no Brasil, e conseqüentemente reduz os perigos causados pela acumulação e destinação de resíduos de pneus para a saúde e para o meio ambiente.*

Como se verifica, o passivo de pneus não reutilizáveis constitui grave problema ao meio ambiente e à saúde pública, reclamando das autoridades brasileiras a adoção de medidas capazes não só de eliminar os pneus já existentes, assim como de evitar o ingresso do maior número possível de pneumáticos no mercado brasileiro.

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.

---

<sup>1</sup> Utilizamos o termo “meio ambiente” em referência a “saúde ou vida animal e vegetal” no sentido do Artigo XX(b), e o termo “saúde” em referência a saúde ou vida humana.



Segundo dados do Ministério do Meio Ambiente, atualmente existem no País mais 100 milhões de pneus abandonados, à espera de uma destinação ambientalmente e economicamente sustentável e recomendável.

Assim, a importação de pneus usados, inservíveis ou reformados, somente viria a aumentar consideravelmente o passivo de pneus a serem eliminados pelo Brasil, tornando ainda mais complicada a tarefa de eliminação desses resíduos e de proteção do meio ambiente contra os efeitos danosos trazidos pelos pneumáticos.

Cumprе destacar que o argumento dos importadores, no sentido de que a importação seria vedada apenas relativamente aos pneus inservíveis, uma vez que os demais pneus usados ainda poderiam ser utilizados como pneus reformados, através de processo de reutilização da sua carcaça com o fim específico de aumentar sua vida útil, não se tratando, pois, de lixo nocivo ao meio ambiente, mas sim de matéria-prima, também não se sustenta.

Esclareça-se, por oportuno, 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), recauchutagem (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 informação 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.

É por isso também que a proibição abrange pneus já reformados – o que é contestado pela UE na OMC -, que não mais poderiam se submeter a um novo processo de reforma, tornando-se logo após o seu primeiro uso no Brasil lixo potencialmente danoso ao meio ambiente e à saúde.

Assim, importar pneu usado de qualquer espécie, ainda que seja para utilização como matéria-prima pela indústria de reforma de pneus, ou mesmo importar pneu já reformado, depõe de forma considerável contra o meio ambiente e a saúde pública e o objetivo do Brasil de controlar e reduzir resíduos representados pelo lixo produzido por pneus sem destinação.

Ademais, não há como o Brasil controlar a importação apenas de pneus aptos a serem reformados, pois apenas se consegue definir se um pneu é ou não inservível, ou seja, se existem danos à sua estrutura, no momento em que é ele colocado na máquina de reforma.

Os próprios importadores brasileiros estimam que 10% dos pneus usados importados são classificados como pneus inservíveis – o que é contestado pelo Governo Brasileiro, que estima em 30% de pneus

inservíveis importados -, destinando-se de forma imediata ao aumento do passivo ambiental brasileiro de pneumáticos.

Apenas em 2005, quando se importou por meio de decisões judiciais o número de 12 milhões de pneus, 3 milhões e 600 mil pneus aumentaram de pronto o número de pneus que colocam em risco o meio ambiente e a saúde, sendo certo que o restante, diante do seu curto ciclo de vida útil, brevemente estará engrossando essa lista.

Vale lembrar que a importação de pneus usados sequer seria a única fonte de matéria-prima para a indústria de reforma de pneus, pois, como já se disse, segundo dados do Ministério do Meio Ambiente, o Brasil teria aproximadamente 100 milhões de pneus abandonados e sem destinação adequada, sendo que muitos deles certamente poderiam ser empregados como matéria-prima por essa indústria reformadora.

De fato, dados fornecidos pela *Mazola Comércio, Logística e Reciclagem Ltda*, uma sociedade que seleciona carcaças reformáveis para a principal revendedora de pneus do Brasil, DPaschoal,<sup>2</sup> informam que 30% (trinta por cento) dos pneus encontrados no mercado brasileiro seriam reformáveis, o que significa que se teria hoje no Brasil aproximadamente 30 milhões de pneus reformáveis, sendo clara a desnecessidade de importação de pneu como matéria-prima, como pretende a indústria de reforma de pneus.

Esse índice de aproveitamento de 30% seria semelhante ou mesmo maior do que os índices apresentados por vários outros países,

---

<sup>2</sup> A Dpaschoal está presente em 7 estados e mais de 200 cidades, onde circula cerca de 78% da frota brasileira de veículos motorizados.

como o Reino Unido, onde apenas 10 a 30% dos pneus usados são adequados para reforma; nos EUA, onde menos de 12% é aproveitável para reforma; e na Austrália, cujo índice se situa entre 15 e 20%.

Assim, não se poderia justificar a importação de pneus usados para servirem como matéria-prima ao argumento de que os pneus nacionais não se prestariam a tanto. A utilização das carcaças brasileiras aliviaria o passivo de pneumáticos existentes no país, ao contrário do que acontece com a importação de pneus para esse fim, sendo de grande valia para a proteção ao meio ambiente e à saúde.

O interesse dos importadores brasileiros pode ser explicado unicamente por razões de ordem econômica, uma vez que, por mais surpreendente que seja, as carcaças importadas são substancialmente mais baratas do que as carcaças brasileiras, como demonstra a segunda petição do Brasil junto à Organização Mundial do Comércio:

*“117. A CE alega que “não há uma explicação plausível sobre por que os reformadores brasileiros despenderiam recursos consideráveis para obter o direito de importar carcaças reformáveis, se tais carcaças estivessem prontamente disponíveis no Brasil.”<sup>3</sup> A explicação é que as carcaças importadas são substancialmente mais baratas que as carcaças nacionais. Em 2005, o preço médio FOB de uma carcaça importada foi de apenas US\$ 1.04.<sup>4</sup> No entanto, o preço de uma carcaça nacional, de acordo com reformadores brasileiros, é de R\$ 15 a R\$ 20, o que equivale aproximadamente a*

<sup>3</sup> EC's Response to Question 20 of the Panel following the First Substantive Meeting of the Parties, at para. 36.

<sup>4</sup> Fonte: Sistema Alice, DEINT / SECEX / MDIC.

*US\$ 7 a US\$ 9 dólares.<sup>5</sup> Os mesmos reformadores relatam que uma carcaça importada custa pouco mais de \$3, o que, enquanto maior que o preço FOB, ainda permanece substancialmente menor que o preço de uma carcaça nacional.”*

Como se vê, a importação de pneus usados atende a interesses privados, mas o Brasil não está disposto a arcar com o grave custo ambiental que decorre da importação de pneus usados para garantir a alta taxa de lucratividade da indústria nacional de reforma de pneus.

Paralelamente aos interesses econômicos revelados, 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 – como reconhece a comunidade científica brasileira.

É o que comprova a seguinte notícia publicada no site da Revista Eletrônica de Jornalismo Científico da Com Ciência – SBPC/Labjor, em 11/07/2006, sob o título “Brasil depende da OMC para não se tornar lixeira de pneus europeus”, por Zulmara Carvalho:

*“Durante os dias 5 e 7 de julho, o Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio (OMC) avaliou as medidas restritivas do Brasil para importação de pneus reformados da União Européia (UE). Enquanto a postura brasileira foi se enquadrar a lei de 1981,*

---

<sup>5</sup> Vide *Disputa Milionaria*, Revista da Indústria, March 2006, at 75 (Erro! A origem da referência não foi encontrada.).



que proíbe a importação de qualquer bem de consumo usado, a da UE foi cumprir suas normas ambientais e garantir a exportação dos seus pneus velhos. Só em 2005, os europeus exportaram 39.478 toneladas de pneus reformados e 138.206 de pneus usados.

Os argumentos da UE estão centrados na falta de compatibilidade das medidas brasileiras com as disciplinas internacionais do comércio, baseando-se principalmente em artigos do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) - lei de 1948, e no laudo arbitral do Mercosul, que permitiu a entrada de pneus reformados provenientes do Uruguai no território brasileiro. Neste âmbito, o problema acaba restrito apenas a esfera comercial, relegando as questões ambientais brasileiras para segundo plano.

Durante a disputa, o Brasil foi defendido por uma delegação composta por representantes dos Ministérios de Relações Exteriores, da Saúde, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Meio Ambiente (MMA), do Ibama e da Casa Civil. Em documento, a delegação expressou que a posição brasileira está fortemente baseada em aspectos ambientais e de saúde pública, conforme decisão da Câmara de Comércio Exterior (Camex). Assim como está de acordo com os regulamentos nacionais e compromissos multilaterais que tratam do assunto, como a Declaração do Rio de Janeiro, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992. A proibição também vai ao encontro do que estabelece a Convenção de Basiléia sobre o Movimento Transfronteiriço de Resíduos Perigosos e seu Depósito, e a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes.

Caso a OMC seja favorável à UE, o Brasil corre risco de se tornar a lixeira de pneus usados dos

países desenvolvidos. É o que acredita a coalizão formada pelo Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Fboms), Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA), Conectas Direitos Humanos, o Greenpeace Brasil e WWF Brasil, entre outras ONGs. A coalizão acompanhou a discussão, enquanto pedia que a UE revisse sua posição e retirasse sua demanda na OMC.

A Europa não possui uma atuação forte na reforma de pneus usados. Itália e Alemanha, por exemplo, reformam 14% e 11%, respectivamente, enquanto que países do leste sequer realizam qualquer tipo de reforma. Esta é uma das razões porque a UE vê na exportação a solução para os seus pneus, em especial após a aprovação da legislação (Landfill Directive - 1993/31/EC), que proíbe o estoque e o descarte de pneus usados em aterros após 16 de julho de 2006. O destino de mais de 80 milhões de pneus velhos, produzidos anualmente pelos europeus, poderá neste caso ser decidido pela OMC. O parecer final da organização está previsto para o final do ano. Antes, ocorrerão mais duas reuniões para discutir o tema: em setembro e novembro. (...)"

Como exaustivamente demonstrado, a proibição de importação de pneus usados é a única medida capaz de proteger o meio ambiente e a saúde pública que pode ser adotada eficazmente pelas autoridades brasileiras.

Com efeito, a vedação de importação de pneus usados é a forma mais eficaz existente de proteção ao meio ambiente (necessidade), presta-se adequadamente ao propósito (adequação) e representa medida dotada do mais legítimo interesse público (proporcionalidade em sentido estrito), consistente na proteção ao meio ambiente e à saúde pública.

configurando perfeita aplicação do princípio da proporcionalidade ou razoabilidade.

V.2. Da não ofensa ao regime constitucional de livre iniciativa e da liberdade de comércio (art. 170, IV, parágrafo único, da CF/88).

A alegação de que a vedação da importação de pneus usados para serem empregados como matéria-prima para reforma de pneus consubstanciaria ofensa ao regime constitucional da livre iniciativa e liberdade de comércio, também não procede.

De fato, como se demonstrou no item anterior, a previsão de vedação de importação de pneus usados encontra fundamento justamente na defesa do meio ambiente, que se constitui princípio geral da atividade econômica, conforme previsto no art. 170, VI, da Constituição Federal de 1988:

*“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

*(...)*

*VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.”*

Assim, não há se falar em livre iniciativa e livre comércio sem se considerar a defesa do meio ambiente, e a vedação na importação de

pneus usados tem por objetivo justamente proteger o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pertencente a toda coletividade.

Saliente-se, por oportuno, que não existe direito absoluto, não passível de ter o seu âmbito de alcance reduzido através do processo interpretativo, no qual se destaca, em sede de princípios, a ponderação.

Por certo, a atividade econômica sujeita-se a imperativos constitucionais de ordem social, tal como a preservação do meio ambiente.

Esse também o entendimento que encontra amparo na sentença denegatória da segurança proferida pela Juíza Federal Ana Amélia Silveira Moreira Antoun Netto, da 29ª Vara Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, nos autos do Mandado de Segurança nº 2005.51.01.000221-9, em que se discute a vedação na importação de pneus usados:

*“Vale transcrever, também, a lição do ilustre José Afonso da Silva, no seu Curso de Direito Constitucional Positivo, 7ª edição, página 665, no sentido de que o texto do art. 170, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, ‘sujeito aos ditames da lei, há de ser entendido no contexto de uma Constituição preocupada com a justiça social e com o bem-estar coletivo’, in verbis: ‘Assim, a liberdade de iniciativa econômica privada, num contexto de uma Constituição preocupada com a realização da justiça social (o fim condiciona os meios), não pode significar mais do que ‘liberdade de desenvolvimento da empresa no quadro estabelecido pelo poder público, e, portanto, possibilidade de gozar das facilidades e necessidades de submeter-se às limitações postas pelo mesmo. É nesse contexto que se há de entender o texto supratranscrito do art. 170, parágrafo único, sujeito aos ditames da lei e,*

*ainda, dos condicionamentos constitucionais em busca do bem-estar coletivo. Ela constitui uma liberdade legítima, enquanto exercida no interesse da justiça social."*

Aliás, como restou fartamente comprovado anteriormente, a adoção da medida proibitiva à importação de pneus usados é a única medida cabível apta a conferir uma mínima proteção ao direito ao meio ambiente e à saúde pública, passando com louvor no crivo da proporcionalidade.

Como não bastasse, a proibição de importação de pneus usados sequer impede o exercício da atividade de reforma de pneus, pois, como já se falou, 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.

Portanto, plenamente constitucional a vedação na importação de pneus usados sob o prisma do art. 170, IV, parágrafo único, da Constituição Federal.

V.3. Da não ofensa ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da CF/88).


Descabido se falar em ofensa ao princípio da igualdade pelo fato de a proibição de importação de pneus usados não se estender aos países membros do Mercosul.

Com efeito, com base no laudo arbitral proferido pelo Tribunal ad hoc arbitral do Mercosul, autorizou-se apenas a importação de pneus usados classificados como remoldados, sendo certo de que não existe autorização para importação de pneus usados ainda não submetidos a processo de reforma provenientes de países membros do Mercosul.

O fato de o Brasil - por força de decisão de tribunal arbitral, ao qual aderiu, submetendo-se à sua jurisdição -, ter sido obrigado a permitir a importação de pneus remoldados dos países do Mercosul não pode conferir aos importadores o direito de importar de pneus usados de outros países para serem utilizados como matéria-prima, sob a alegação de isonomia.

Muito embora o Brasil discorde dos termos da mencionada decisão arbitral, que não conheceu de argumentos de natureza ambiental e de saúde, deve a ela integral cumprimento, pois também se revela essencial para os interesses do Brasil em manter harmônica relação com os países-irmãos do Mercosul, para buscar *"a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações"*, como exige o art. 4º da Constituição.

Aliás, de acordo com normas de comércio internacional, se afigura lícita a isenção da proibição e de multas pela importação de pneus remoldados dos países do Mercosul, pelo fato de o Mercosul ser uma União Aduaneira, conforme prevê o Artigo XXIV do GATT.



A par disso, para se falar em isonomia de tratamento, deveria se considerar países em situação ao menos assemelhada, no que se refere a quantitativo de pneus existente como passivo ambiental.

Afinal, como se extrai das lições de Aristóteles, o que com propriedade denominou de “igualdade recíproca”, a verdadeira igualdade consiste em dar tratamento desigual àqueles que se encontrem em situações desiguais, na justa medida da sua desigualdade.

Ora, querer comparar o que a União Européia pode representar em termos de danos ambientais e á saúde com os seus milhões de pneus, com o que os países do Mercosul poderiam representar nessa área, é no mínimo desarrazoado.

Para se compreender a dimensão do abismo existente entre esses dois paradigmas, basta dizer que os países do Mercosul foram responsáveis pela importação de apenas 500 mil pneus em 2005, o que representa 5% dos 10 milhões de pneus importados pelo Brasil da União Européia.

Desse modo, a argumentação de violação ao princípio da igualdade mostra-se falaciosa, pois, além de o Brasil ter sido compelido judicialmente a permitir a importação apenas de pneus remoldados dos países do Mercosul, e não de pneus usados para servirem como matéria-prima, seria plenamente justificável conferir tratamento distinto aos mesmos, pelo fato de o Mercosul se tratar de União Aduaneira e por razões de equidade e de política internacional, considerando, sobretudo, o diminuto impacto ambiental que tais importações poderiam representar.

#### V.4. Da não ofensa ao princípio da legalidade.

Em nenhum momento, a previsão de vedação de importação de pneus usados, que já se arrasta desde 1991, com a edição da Portaria DECEX nº 08, incorreu em violação ao princípio da legalidade.

Como já se asseverou, isso veio a ser confirmado inclusive pelo pleno do Supremo Tribunal Federal, quando se decidiu que a Portaria DECEX nº 08/91 (hoje já revogada em parte) encontraria fundamento direto na Constituição Federal, notadamente no seu art. 237, que expressamente submeteu ao Ministério da Fazenda, órgão à época que detinha a atribuição legal acerca da matéria, *“A fiscalização e controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais”*:

*“EMENTA: IMPORTAÇÃO DE AUTOMOVEIS USADOS. PROIBIÇÃO DITADA PELA PORTARIA Nº 08, DE 13.05.91 DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. ALEGADA AFRONTA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA, EM PRETENSO PREJUÍZO DAS PESSOAS DE MENOR CAPACIDADE ECONÔMICA. Entendimento inaceitável, porque não demonstrado que a abertura do comércio de importação aos automóveis tenha o fito de propiciar o acesso da população, como um todo, ao produto de origem estrangeira, única hipótese em que a vedação da importação aos automóveis usados poderia soar como discriminatória, não fosse certo que, ainda assim, considerável parcela dos indivíduos continuaria sem acesso aos referidos bens. Discriminação que, ao revés, guarda perfeita correlação lógica com a disparidade de tratamento jurídico estabelecida pela norma impugnada, a qual, ademais, se*



*revela consentânea com os interesses fazendários nacionais que o art. 237 da CF teve em mira proteger, ao investir as autoridades do Ministério da Fazenda no poder de fiscalizar e controlar o comércio exterior. Recurso conhecido e provido. (STF – Pleno – RE 203954/CE – Relator Ministro Ilmar Galvão – DJ 07.02.1997)*

Além disso, no que se refere a aspectos ambientais, e especificamente com relação a pneus usados, tal portaria também encontraria fundamento no disposto no art. 225, § 1º, da Constituição Federal, que defere ao Poder Público “*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;*”.

Posteriormente, a Convenção de Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito, que foi incorporada ao direito interno com status de lei ordinária pelo Decreto nº 875, de 19 de julho de 1993, previu a possibilidade de todo Estado Soberano proibir não somente a entrada de resíduos perigosos em seu território, mas de qualquer outro resíduo.

Pode-se concluir, assim, que a Resolução CONAMA nº 23/1996, ao expressa e especificamente proibir a importação de pneus usados, apenas cuidou de regulamentar a matéria à luz do que já dispunha a Convenção de Basiléia, o que evidencia inexistir violação à legalidade.

A propósito, é mesmo natural que matéria de índole exclusivamente técnica, como a definição de resíduos potencialmente poluidores seja atribuída a órgão técnico de função regulamentar, tal como o CONAMA.

Destaque-se, a esse respeito, o magistério de Clémerson Merlin Cléve, citado nas informações prestadas pelo Presidente da República na ADI 3388, da lavra do Consultor Jurídico Gustavo de Moraes Trindade, para quem se mostra lícito conferir ao Administrador a operacionalização técnica da lei. *In verbis*:

*“... no atual momento histórico, em face do processo de 'administrativização' pelo qual passa o Direito, é natural que os decretos regulamentares assumam uma importância considerável, contribuindo, inclusive, para a estreita colaboração entre os Poderes Executivo e Legislativo. O território da operacionalização técnica da lei, no mundo de hoje, talvez se constitua o espaço por excelência de atuação da atribuição regulamentar do Presidente da República. Aliás, trata-se de espaço novo, apenas compreensível da sociedade técnica, tal como a por nós atualmente experimentada.”*

Por outro lado, mesmo que inexistisse lei ordinária regulando a matéria (Convenção da Basiléia), ainda assim não se poderia imputar ofensa ao princípio da legalidade pela Resolução CONAMA nº 23/96, nem mesmo pela Resolução CONAMA nº 235/98.

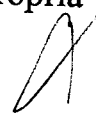
Isso porque se admite que, em se tratando de matérias atinentes a setores especializados, possa o Administrador exercer, em determinadas hipóteses, função de cunho legislativo, como bem esclarece o eminente Desembargador Federal João Batista Gomes Moreira, em sua obra “Direito Administrativo – Da Rigidez Autoritária à Flexibilidade Democrática”, às fls. 193:

*“Sob o aspecto prático, há a constatação de que o Estado social trouxe consigo uma carga enorme de atribuições legislativas e os legisladores não dispõem de tempo e conhecimento suficientes para estabelecer normas relativas a setores especializados; as leis adquirem cada vez mais uma linguagem polissêmica, seja por conveniência técnica, seja como estratégia para obter o apoio de alas defensoras de interesses conflitantes, ficando seus conceitos programáticos, indeterminados e flexíveis para futura concretização por meio de normas administrativas, o que constitui quase-delegação.*

*Em face dessas circunstâncias, operam-se mudança de orientação quanto à divisão clássica das funções estatais, a ponto de muitas Constituições já hospedarem competências legislativas do Poder Executivo, como França, Itália e Alemanha. Outros países, em que não há previsão constitucional expressa de normatividade autônoma pela Administração, acabam por admiti-la no seu cotidiano, como é o caso do Brasil, em que entidades como o Banco Central e o Conselho Nacional do Meio Ambiente exercem verdadeira função legislativa em suas esferas de competência*

*In casu*, o próprio disposto no já citado art. 225, § 1º, V da Constituição Federal de 1988, seria o bastante para respaldar a Resolução CONAMA proibitiva da importação de pneus usados.

O Decreto nº 3919, de 2001, que incluiu o art. 47-A no Decreto nº 3179, de 21 de setembro de 1999, também encontra guarida no art. 225, § 1º, V da CF/88, na Convenção da Basiléia e na própria



Resolução CONAMA nº 23/96, não havendo que se falar em exorbitância da função regulamentar própria a um decreto.

Também não se pode acusar a existência de qualquer mácula nas Portarias SECEX nº 08/00, nº 02/02, nº 17/03, e nº 14/04, pois, além de estarem respaldadas pelos arts. 225, § 1º, V e 237 da Constituição Federal, em matéria ambiental, também encontram fundamento na Convenção da Basiléia e na própria Resolução CONAMA nº 23/96, no que refere especificamente à vedação de importação de pneus usados, como reformados ou como matéria-prima.

Decididamente, todas as normas que proibiram a importação de pneus usados editadas desde 1991 encontram fundamento constitucional e legal, não representando em absoluto excesso de poder regulamentar.

Justamente nesse sentido se firmou a jurisprudência majoritária brasileira, consoante comprovam os vários julgados a seguir transcritos:

*“Pacífico na jurisprudência o entendimento de que são legítimas as restrições impostas à importação de bens usados pelo Poder Executivo, através de Portarias do DECEX, coadunando-se com o comando constitucional insculpido no art. 237, que confere a competência do controle do comércio exterior àquele Poder, guardando, inclusive, perfeita correlação lógica e racional o tratamento desigual instituído pelo ato administrativo impugnado”. (Agravo de Instrumento 37.404-CE, Desembargador Federal Paulo Roberto de Oliveira Lima, TFR 5ª Região, suspendendo os efeitos de liminar concedida em MS 2001.81.00.010475-9, 6ª Vara Federal, CE).*

*“É indiferente se na visão subjetiva do magistrado a solução é boa ou ruim. O que importa é que, ao vedar a importação de pneus usados, a autoridade impetrada atua no âmbito de competência que lhe é atribuída pela lei, com fundamento no art. 237 da Constituição. O meio de que a impetrada se vale (vedação à importação de pneu usado) está adequado à finalidade objetivada (impedir o ingresso do bem em território nacional a fim de viabilizar o controle da destinação de produto nocivo ao meio ambiente). Essencial, pois, é a inequívoca afirmação de que a autoridade age sem afronta a qualquer comando legal, e nos limites abertos pela Lei Maior”. (Decisão em Mandado de Segurança 2002.51.01.0119436-3, 19ª Vara Federal, Rio de Janeiro, Juiz Federal Guilherme Couto de Castro)*

*“O objeto da impetração é, in casu, o indeferimento do ingresso, no País, de pneus remoldados, desembarcados pela demandante no porto desta cidade (...) A vedação ao ingresso, no País, de pneumáticos usados – recauchutados ou remoldados, não importa – é medida que se insere no regular exercício do poder de polícia administrativa, exercido pela autoridade impetrada [no caso, DECEX] a quem incumbe zelar, entre outros objetivos, pela integridade dos bens jurídicos indicados às fls. 56: o meio ambiente, a saúde pública, a segurança do consumidor e a economia nacional.” (Sentença denegatória em Mandado de Segurança n.º 2000.51.01.025837-0, 2ª Vara Federal, Rio de Janeiro, 09.11.2000)*

*“A impetrante é empresa que tem como objetivo ‘a exploração por conta própria no ramo de industrialização, recauchutagem, remoldagem, comércio, compra e venda, importação e exportação de pneus e suas matérias-primas, auto peças em geral, ferramentas, equipamentos em geral, resinas e produtos plásticos’. Pretende*

portanto, obter o registro de licenças de importação a fim de trazer ao país cerca de 3.806.000 carcaças de pneumáticos para reindustrialização. (...) A Portaria DECEX n.º 8/91 já proibia a importação de bens de consumo usados. A Portaria SECEX 8/2000 apenas esclareceu que a importação de pneumático usado é proibida, mesmo quando utilizado como matéria-prima. Ora, a legalidade da Portaria DECEX já foi em diversas oportunidades apreciada e confirmada pelo Supremo Tribunal Federal. O art. 237 da Constituição Federal determina que a 'fiscalização e o controle sobre o comércio exterior, essenciais à defesa dos interesses fazendários nacionais, serão exercidos pelo Ministério da Fazenda'. Desta forma, cabe ao Poder Executivo e não ao Legislativo, a competência para o controle do comércio exterior. A Secretaria de Comércio Exterior, composta dos seguintes departamentos (...) compõem a estrutura do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Lei n.º 9.649/98 e Decreto 3.839/01)." (Mandado de Segurança n.º 2001.5101021578-7, impetrante Bética Comercial Importadora, 30ª Vara Federal, Rio de Janeiro, Andréa Daquer Barsotti, Juíza Federal Substituta. Sentença de 25.03.2002)

"A Resolução n.º 258/99 CONAMA, a rigor, tem amparo pleno na norma auto-aplicável do art. 225, caput, da Constituição Federal, que determina ao Poder Público e à coletividade em geral o dever de defender e preservar o bem difuso ambiental, ecologicamente equilibrado, com bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, para as presentes e futuras gerações. Ora, O IBAMA não poderá omitir-se ao cumprimento da referida Resolução, sob pena de responsabilidade funcional dos seus agentes, em face da cogência normativa da Lei Maior, em referência. Não se pode alegar, portanto, inexistência de lei, regulando a espécie, pelo visto. A lei, aqui, é aquela que traz o

*comando supremo sobre a matéria, na própria Constituição da República Federativa do Brasil, art. 225, caput.” (Agravo de Instrumento n.º 2002.01.00027057-9DF (processo de origem Ação Civil Pública n.º 2002.34.00002356-8, ajuizada pela Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados, 14ª Vara Federal, Distrito Federal), TRF 1ª Região, Desembargador Federal Souza Prudente, 30.07.2002).*

Como bem se demonstrou, inexistente em absoluto violação ao princípio constitucional da legalidade.

V.5. Da não revogação da proibição de importação de pneus usados diante da nova redação da Resolução CONAMA n.º 258/99, determinada pela Resolução CONAMA n.º 301/2002.

A Resolução CONAMA n.º 258, de 26 de agosto de 1999, introduziu no país o princípio da responsabilidade do produtor e do importador pela destinação ambientalmente adequada a uma quantidade crescente de pneus inservíveis, proporcional ao volume de pneus praticados ou importados introduzidos no mercado doméstico.

Inicialmente, considerado o fato de que a importação de pneumáticos usados seria terminantemente proibida pelas Resoluções CONAMA n.º 23/96 e n.º 235/98, a Resolução CONAMA n.º 258/99 sequer tratava da destinação de pneus usados importados, mas apenas de pneus nacionais e pneus novos importados.

Acontece que, diante dos milhões de pneus usados importados que passaram a ser introduzidos no país através de diversas decisões judiciais, e ainda, tendo em vista a decisão arbitral do Tribunal ad hoc do

Mercosul, que compeliu o Brasil a aceitar a importação de pneus remoldados dos países do Mercosul, o Poder Público se viu obrigado a alterar a Resolução CONAMA nº 258/99, para que ao menos fosse prevista e exigida dos importadores uma destinação adequada a esses milhões de pneus usados importados que começaram a entrar no território brasileiro.

Assim surgiu a Resolução CONAMA nº 301/02, com o propósito único de inserir os pneus usados importados em decorrência da decisão arbitral do Tribunal Ad hoc do Mercosul ou de decisões judiciais no programa brasileiro de redução e eliminação de resíduos pneumáticos.

Entender que tal resolução teria revogado a proibição de importação de pneus usados é desconsiderar princípios mais básicos de hermenêutica.

De fato, a Resolução CONAMA nº 301/02, ao inserir a previsão de destinação a pneus usados importados, também fez constar expressamente, a título de considerando, a proibição na importação de pneus usados representada pelas Resoluções CONAMA nºs 23/96 e 235/98.

Veja-se:

*“Art. 1º. Alterar e incluir os seguintes Considerandos à Resolução CONAMA nº 258, de 26 de agosto de 1999, que passam a vigorar com a seguinte redação:*

*(...)*

*Considerando que a importação de pneumáticos usados é proibida pelas Resoluções CONAMA nºs 23, de 12 de dezembro de 1996 e 235, de 07 de janeiro de 1998;”*



Portanto, longe de revogar a proibição à importação de pneus usados, a Resolução CONAMA nº 301/02 reafirmou tal vedação expressamente. Interpretação contrária atenta contra o preceito fundamental representado pelo direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não podendo ser admitida por essa Excelsa Corte.

#### VI – DA EXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA JUDICIAL RELEVANTE SOBRE A APLICAÇÃO DO PRECEITO FUNDAMENTAL QUE SE CONSIDERA VIOLADO.

Como não bastasse a patente comprovação de lesão a preceito fundamental, já se demonstrou também no curso da presente petição inicial de arguição de descumprimento de preceito fundamental a patente controvérsia judicial existente, que se desenvolve justamente ao redor do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde.

Por um lado, há diversas decisões judiciais autorizando a importação de pneus usados – como comprova o quadro de fls. 18/19, as quais, somente no ano de 2005, foram responsáveis pela entrada de 10 milhões de pneus usados no território nacional.

Por outro lado, há ainda mais decisões judiciais no sentido da constitucionalidade e legalidade da vedação de importação de pneus usados, podendo se afirmar com segurança que a jurisprudência pátria já se posiciona majoritariamente nessa direção.

Cite-se, como exemplo de decisões judiciais que se assentam na proibição da importação de pneus usados, entre muitas outras, aquelas proferidas nos processos a seguir indicados:

	SOCIEDADE IMPORTADORA	PROCESSO JUDICIAL	JUSTIÇA FEDERAL
01	Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados	20020100027057-9 20023400002356-8	SJDF TRF 1ª Região
02	Bética Comercial Importadora	20015101021578-7	30ª Vara RJ
03	Klim Com. Imp. E Exportação	20005101025837-0	2ª Vara RJ
04	Jabur Recapagens de Pneus	2002510119436-3	19ª Vara RJ
05	Líder Remoldagem e Comércio de Pneus Ltda	20055101000221-9	29ª Vara RJ
06	Recap Pneus Maringá e outros	20018100010475-9	TRF 5ª Região 6ª Vara CE
07	Instituto BS Colway Social	20067000003656-4	Vara Federal Ambiental de Curitiba/PR
08	BS Colway Remoldagem de Pneus Ltda	20035101020151-7	24ª Vara RJ
09	BS Colway Pneus Ltda	2006.51.01.007484-3	1ª Vara RJ
10	Xyko Trading Company Importação e Exportação Ltda	19990201048979-7	TRF 2 Região

Por isso, resta plenamente configurada a existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação do preceito fundamental representado pelos arts. 196 e 225 da Constituição Federal, nos termos do art. 3º, V, da Lei 9882, de 03 de dezembro de 1999.

VII – DA INEXISTÊNCIA DE OUTRO MEIO EFICAZ DE SANAR A LESIVIDADE.

Conforme previsto no art. 4º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 03 de dezembro de 1999, *“Não será admitida argüição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.”*

De acordo com o magistério do Ministro Gilmar Mendes, o princípio da subsidiariedade – o qual se consubstancia no citado artigo de lei -, deve ter como parâmetro o controle concentrado de constitucionalidade:

*“À primeira vista, poderia parecer que somente na hipótese de absoluta inexistência de qualquer outro meio eficaz para afastar a eventual lesão poder-se-ia manejar, de forma útil, a arguição de descumprimento de preceito fundamental. É fácil ver que uma leitura excessivamente literal dessa disposição, que tenta introduzir entre nós o princípio da subsidiariedade vigente no direito alemão e no direito espanhol para o recurso constitucional e o recurso de amparo, respectivamente, acabaria por retirar desse instituto qualquer significado prático.*

*De uma perspectiva estritamente subjetiva, a ação somente poderia ser proposta se já se tivesse verificado a exaustão de todos os meios eficazes de afastar a lesão no âmbito judicial. Uma leitura mais cuidadosa há de revelar, porém, 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 art. 4º, § 1º, da Lei 9.882, de 1999, há de ser compreendido no contexto da ordem constitucional global.*

*Nesse sentido, se se considera o caráter enfaticamente objetivo do instituto (o que resulta inclusive da legitimação ativa), meio eficaz de sanar lesão parece ser aquele apto a solver a controvérsia constitucional relevante de forma ampla, geral e imediata.*

(...)

*Assim, 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, ou, ainda, a ação direta por omissão, 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 para 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.”*

(artigo publicado na obra “Processo nos Tribunais Superiores: de acordo com a Emenda Constitucional n. 45/2004/Marcelo Andrade Feres, Paulo Gustavo M. Carvalho, coordenadores. – São Paulo: Saraiva, 2006”, pág. 509/512, item 4)

No caso dos autos, percebe-se claramente ser inadmissível a utilização das ações diretas de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade para dar solução definitiva à lesão a preceito fundamental, resolvendo a controvérsia relevante de forma eficaz.

De fato, a presente demanda cuida de lesão a preceito fundamental causada por atos **concretos** do Poder Público representados pelas decisões judiciais a que aqui se fez referência, o que as ações diretas de constitucionalidade ou inconstitucionalidade não estariam aptas a fazê-lo, tendo em vista não estarem dispostas pela lei a cuidarem de lesões concretas aos direitos constitucionalmente protegidos.

A propósito, como relata o Ministro Gilmar Mendes<sup>6</sup>, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental foi concebida justamente para assegurar um meio de proteção efetivo do texto constitucional, diante de decisões judiciais que causam lesão a direitos fundamentais, combatendo adequadamente a chamada “guerra de liminares”, o que, demonstra, por si só, o cabimento da presente medida, como restou muito bem assentado no seu voto proferido na ADPF nº 33 – DJ 06.08.2004.

Além disso, a lesão ao meio ambiente e à saúde que ora se pretende sanar decorre de mera interpretação judicial, sendo certo que na grande maioria das vezes as decisões judiciais que causam lesão a preceito fundamental não declaram a ilegitimidade ou inconstitucionalidade dos atos normativos que respaldam a proibição da importação de pneus usados, mas apenas afastam a sua vigência, ao argumento de que estariam revogados, como se sucedeu com o advento da Resolução CONAMA nº 301/02, ao dar nova redação à Resolução CONAMA nº 258/99, e que foi objeto de considerações no item V.5 da presente petição inicial.

A propósito, cumpre destacar a perfeita adequação da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF para sanar lesão a preceito fundamental decorrente de interpretação judicial incompatível com a Constituição Federal de 1988, conforme se extrai das substanciosas lições do Ministro Gilmar Mendes, no artigo já citado publicado na obra “Processo nos Tribunais Superiores: de acordo com a Emenda Constitucional n. 45/2004/Marcelo Andrade Feres, Paulo Gustavo

---

<sup>6</sup> A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, artigo publicado na obra “Processo nos Tribunais Superiores: de acordo com a Emenda Constitucional n. 45/2004/Marcelo Andrade Feres, Paulo Gustavo M. Carvalho, coordenadores. – São Paulo: Saraiva, 2006”, pág. 504, item 02.

M. Carvalho, coordenadores. – São Paulo: Saraiva, 2006”, pág. 532, item 6.4, *verbis*:

*“Pode ocorrer lesão a preceito fundada em simples interpretação judicial do texto constitucional. Nesses casos, a controvérsia não tem por base a legitimidade ou não de uma lei ou de um ato normativo, mas se assenta simplesmente na legitimidade ou não de dada interpretação constitucional. No âmbito do recurso extraordinário, essa situação apresenta-se com um caso de decisão judicial que contraria diretamente a Constituição (art. 102, III, a).*

*Não parece haver dúvida de que, diante dos termos amplos do art. 1º da Lei n. 9.882, de 1999, essa hipótese poderá ser objeto de argüição de descumprimento – lesão a preceito fundamental resultantes de ato do Poder Público -, até porque se cuida de situação trivial no âmbito do controle de constitucionalidade difuso.*

*Assim, o ato judicial de interpretação direta de um preceito fundamental poderá conter uma violação da norma constitucional. Nessa hipótese, caberá a propositura da argüição de descumprimento para evitar a lesão a preceito fundamental resultante desse ato judicial do Poder Público, nos termos do art. 1º da Lei n. 9.882/99.”*

Ademais, já há algumas decisões judiciais transitadas em julgado, permitindo a importação de pneus por determinadas sociedades empresárias, de forma ampla e ilimitada.

Ora, o próprio Supremo Tribunal Federal reconhece (RE 86.056 – Relator Ministro Rodrigues Alckmin – DJ 1º/07/1977), anteriormente à concepção da ADPF, que a declaração de

inconstitucionalidade ou constitucionalidade decorrentes da eficácia *erga omnes* das ações diretas de inconstitucionalidade e de constitucionalidade não teriam o condão de afetar os atos não suscetíveis de revisão, apenas criando condições para a eliminação dos atos singulares suscetíveis de revisão e impugnação.

É o que se extrai da obra de Ives Gandra da Silva Martins e Gilmar Ferreira Mendes, "Controle Concentrado de Constitucionalidade – Comentários à Lei n. 9.868, de 10-11-1999", Editora Saraiva – São Paulo: 2001, às páginas 334/335, *verbis*:

*“A ordem jurídica brasileira não dispõe de preceitos semelhantes aos constantes do § 79 da Lei do Bundesverfassungsgericht, que prescreve a intangibilidade dos atos não mais suscetíveis de impugnação. Não se deve supor, todavia, que a declaração de inconstitucionalidade afeta todos os atos praticados com fundamento na lei inconstitucional.*

*Embora a ordem jurídica não contenha regra expressa sobre o assunto e se aceite, genericamente, a idéia de que o ato fundado em lei inconstitucional está eivado, igualmente, de ilicitude, concede-se proteção ao ato singular, procedendo-se à diferenciação entre o efeito da decisão no plano normativo e no plano do ato singular mediante a utilização das fórmulas de preclusão.*

*Os atos praticados com base na lei inconstitucional que não mais se afigurem suscetíveis de revisão não são afetados pela declaração de inconstitucionalidade.*

*Em outros termos, somente serão afetados pela declaração de inconstitucionalidade com eficácia geral os atos ainda suscetíveis de revisão ou impugnação.*

*Importa, portanto, assinalar que a eficácia erga omnes da declaração de inconstitucionalidade não opera uma depuração total do ordenamento jurídico. Ela cria, porém, as condições para a eliminação dos atos singulares suscetíveis de revisão ou de impugnação."*

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, por sua vez, possibilita a retirada do mundo jurídico mesmo de decisões transitadas em julgado, o que se infere da interpretação a *contrario sensu* extraída do art. 5º, § 3º, da Lei 9.882, de 03 de dezembro de 1999:

Se existe expressa vedação de afetação de efeitos de decisões judiciais transitadas em julgado em sede de liminar da ADPF, é porque a decisão definitiva está apta a expelir do mundo jurídico tais decisões judiciais, que, ressalte-se, são as verdadeiras causas da lesão a preceito fundamental. Ora, se a ADPF não se prestar a esse papel, pode-se concluir que a Constituição não terá meios de assegurar a observância dos preceitos fundamentais por ela erigidos, em claro desprestígio de sua força normativa.

A possibilidade de a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF sanar a lesão a preceito decorrente de decorrentes de quaisquer causas não abrangidas pelos demais instrumentos de controle concentrado de constitucionalidade, decorre justamente da necessidade de o Supremo Tribunal Federal exercer com plenitude a sua função precípua de guardião da Constituição da República, e de se emprestar a ela força normativa (eficácia social), em observância ao princípio efetividade, tão bem delineado nas palavras do Professor Luís Roberto Barroso, em sua



obra "O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas", 7ª edição, Rio de Janeiro: Renovar, 2003, págs. 84/85. *In verbis*:

*"Cabe distinguir da eficácia jurídica o que muitos autores denominam de eficácia social da norma, que se refere, como assinala Reale, ao cumprimento efetivo do Direito por parte de uma sociedade, ao "reconhecimento" (Anerkennung) do Direito pela comunidade ou, mais particularizadamente, aos efeitos que uma regra suscita através do seu cumprimento.*

**Em tal acepção, eficácia social é a concretização do comando normativo, sua força operativa no mundo dos fatos.**

*Da eficácia jurídica cuidou, superiormente, José Afonso da Silva, para concluir que todas as normas constitucionais a possuem e são aplicáveis nos limites objetivos de seu teor normativo. Lastreando-se na lição de Ruy Barbosa, assentou que não há, em uma Constituição, cláusula a que se deva atribuir meramente o valor moral de conselhos, avisos ou lições. Todas têm a força imperativa de regras, ditadas pela soberania nacional ou popular aos seus órgãos. Deliberadamente, ao estudar-lhes a capacidade de produzir efeitos, deixou de lado a cogitação de saber se estes efeitos efetivamente se produzem.*

*Como se vê, tratou-se de uma opção metodológica, e não de uma lacuna. Pois é esse tema que ficou em aberto que se vai aqui desenvolver. Não mais a eficácia jurídica, como possibilidade de aplicação da norma, mas a eficácia social, os mecanismos para sua real aplicação, para sua efetividade.*

*A noção de efetividade, ou seja, desta específica eficácia, corresponde ao que Kelsen - distinguindo-a do conceito de*

vigência da norma – retratou como sendo “o fato real de ela ser efetivamente aplicada e observada, da circunstância de uma conduta humana conforme à norma se verificar na ordem dos fatos”.

A efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social.”  
(destaques não originais)

É importante destacar que o que se pretende justamente com a presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF é dar força operativa no mundo dos fatos ao direito fundamental à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado previstos nos arts. 196 e 225 do texto constitucional, ameaçado indevidamente pela guerra de decisões judiciais que se instalou no que se refere à importação de pneus usados, apesar da inegável legitimidade e vigência das medidas legais de vedação da importação de pneus usados previstas desde o ano de 1991.

Certamente, para o propósito de restabelecer a integridade da Constituição Federal, atingida por decisões judiciais que autorizam a importação de pneus usados em detrimento do direito constitucional à saúde e a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, somente a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental dentre os instrumentos de controle concentrado de constitucionalidade está apto a dar solução eficaz e definitiva.

Por fim, cumpre destacar que as Resoluções CONAMA que respaldam a proibição de importação configuram-se meramente atos

normativos secundários, posto que tendentes a regulamentar a Convenção de Basiléia, não estando sujeitos, portanto, aos instrumentos convencionais de controle de constitucionalidade.

#### VIII – DA NECESSIDADE DO PRONTO DEFERIMENTO DA LIMINAR

Diante da narrativa da presente petição inicial, resta claramente evidenciado o *fumus boni iuris*, estando demonstrada à exaustão a existência de grave lesão a preceito fundamental, assim como a legitimidade das normas que proíbem as importação de pneus usados.

Por outro lado, o *periculum in mora* se mostra evidente, posto que as citadas decisões judiciais a todo momento possibilitam a entrada de milhares e milhares de pneus usados provenientes de países estrangeiros, cujos resíduos vêm causando gravíssimos danos ambientais e de saúde pública no território brasileiro.

Basta citar que o Rio de Janeiro, de onde provém a maior parte das decisões que autorizam a importação de pneus, é um dos estados mais afetados por surto de dengue e malária, cujos mosquitos transmissores encontram morada fértil em pneus depositados de forma inadequada.

Ademais, a pronta decisão liminar proferida pelo Ministro relator é de fundamental importância para as pretensões brasileiras junto à OMC, onde o Brasil somente poderá produzir todas as provas que estiverem ao seu alcance até 25 de setembro de 2006.

Com efeito, como já se disse, um dos principais argumentos da União Européia para ver liberada a importação de pneus remoldados para o

Brasil, é o fato de o Brasil importar inclusive pneus usados para matéria-prima.

Perante a Comunidade Internacional mostra-se irrelevante o fato de o Poder Executivo ser contra as importações de pneus usados, se as importações continuam sendo autorizadas pelo Poder Judiciário brasileiro. Para eles é o Brasil, enquanto ente soberano de direito público internacional, que admite a importação de pneus usados, o que enfraquece sobremaneira a defesa do Brasil junto à OMC.

Vale frisar que uma eventual derrota do Brasil na OMC pode acarretar o despejo de milhões e milhões de pneus usados de outros países no território brasileiro, que funcionaria como verdadeira lixeira mundial.

Por isso tudo, é imprescindível que o Supremo Tribunal Federal, através do Relator da presente Arguição de Preceito Fundamental defira de plano a liminar, até no máximo dia 23 de setembro de 2006 (a fim de se providenciar a tradução da decisão liminar), para suspender os efeitos das decisões judiciais que autorizaram a importação de pneus usados e sustar a tramitação dos feitos judiciais em que se discute a matéria, impedindo que novas decisões sejam proferidas nesse sentido até o julgamento definitivo.

#### IX – DO PEDIDO

*Ex positis*, o Presidente da República requer:

a) LIMINARMENTE,



a.1.) nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei nº 9.882, de 03/12/1999, diante da extrema urgência e do risco de grave lesão ambiental decorrente do julgamento do Brasil na Organização Mundial do Comércio – OMC, seja deferida a liminar pelo relator de plano, *ad referendum* do Tribunal Pleno, para suspender os efeitos das decisões judiciais que autorizaram a importação de pneus usados e sustar a tramitação dos feitos judiciais em que se discute a matéria, impedindo que novas decisões sejam proferidas nesse sentido até o julgamento definitivo;

b) EM PROVIMENTO FINAL E DEFINITIVO, QUE SEJA JULGADO PROCEDENTE O PRESENTE PEDIDO DE ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL, PARA RECONHECER A EXISTÊNCIA DE LESÃO AO PRECEITO FUNDAMENTAL CONSUBSTANCIADO NO DIREITO À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO, NOS TERMOS DOS ARTS. 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO, E:

b.1) declarar a ilegitimidade e inconstitucionalidade das decisões judiciais que autorizam a importação de pneus usados de qualquer espécie, inclusive de decisões judiciais transitadas em julgado;



b.2) declarar a inconstitucionalidade e ilegitimidade da interpretação judicial utilizada para viabilizar a importação de pneus usados de qualquer espécie, com efeito *ex tunc*, a incidir inclusive sobre ações judiciais já transitadas em julgado;

b.3) declarar a constitucionalidade e legalidade do art. 27 da Portaria DECEX nº 08, de 14/05/1991, do Decreto nº 875, de 19/07/1993, que ratificou a Convenção da Basiléia, do art. 4º da Resolução nº 23, de 12/12/1996, do art. 1º da Resolução CONAMA nº 235, de 07/01/1998, do art. 1º da Portaria SECEX nº 08, de 25/09/2000, do art. 1º da Portaria SECEX nº 02, de 08 de março de 2002, do art. 47-A no Decreto nº 3.179, de 21/09/1999, e seu § 2º, incluído pelo Decreto nº 4592, de 11/02/2003, do art. 39 da Portaria SECEX nº 17, de 1º/12/2003, e do art. 40 da Portaria SECEX nº 14, de 17/11/2004, com efeito *ex tunc*.

Nesses termos,

Pede deferimento.

Brasília, 21 de setembro de 2006.



LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Presidente da República



ALVARO AUGUSTO RIBEIRO COSTA

Advogado-Geral da União

JOÃO MIGUEL COELHO DOS ANJOS

Procurador Federal