

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 101-0
DISTRITO FEDERAL

V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: A controvérsia submetida a esta Corte refere-se à legitimidade e à constitucionalidade de importação de pneus usados de qualquer espécie (inservíveis ou reformáveis), para uso como matéria-prima ou como bem final de consumo no mercado nacional, em face de expressa vedação por determinados atos normativos federais, que consubstanciarium as garantias constitucionais do direito à saúde (art. 196) e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), indicados na petição inicial da ADPF como representativos do preceito fundamental violado.

Segundo o arguente, há controvérsia judicial sobre a aplicação do preceito fundamental indicado. A prova da lesão ao referido preceito se materializaria em inúmeras decisões judiciais que têm sido proferidas, sobretudo no âmbito da Justiça Federal comum, em contrariedade a Portarias do Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX) e da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), a Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), a Decretos Federais e à Convenção de Basiléia (Decreto n.º 875/1993), que concretizariam o direito à saúde (art. 196, CF/88) e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225, CF/88).

Ao permitirem a importação de pneus usados de qualquer espécie, tais decisões contrariariam atos normativos federais do Poder Público e a Constituição e configurariam grande risco ao meio ambiente e à saúde pública.

Em relação ao meio ambiente, o arguente destaca que



ADPF 101 / DF

um enorme passivo ambiental é gerado pelo acúmulo de pneus usados de qualquer espécie no país, na medida em que não existe destinação ambientalmente adequada dos resíduos decorrentes do descarte dos pneumáticos, de difícil eliminação e conhecida toxicidade, com graves riscos ao meio ambiente.

Em relação à saúde pública, o arguente destaca que a importação de pneus usados de qualquer espécie está relacionada à formação de vetores de diversas doenças e que a inadequada eliminação desses bens no meio ambiente libera gases tóxicos e cancerígenos, de notória nocividade aos seres humanos.

Os principais argumentos para a não proibição de importação de pneus usados, trazidos pelos *amici curiae* que defendem tal posicionamento, referem-se, em síntese, ao seguinte: ofensa à liberdade de iniciativa e de livre comércio, ofensa à isonomia, ofensa ao princípio da legalidade, inexistência de dano ambiental e compatibilidade da atividade com a preservação ambiental e com a saúde pública (desenvolvimento sustentável).

Além disso, a petição inicial destaca a relevância da controvérsia em âmbito internacional, alçada sua discussão tanto no Tribunal Arbitral do Mercosul (que permitiu ao Uruguai exportar tais bens ao Brasil), quanto na Organização Mundial do Comércio (em que o Brasil não sofreu reprimenda exigida pela Comunidade Européia, sob a condição de demonstrar, em um determinado tempo, a adoção de normas brasileiras uniformes e eficazes neste setor comercial).

A presente Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental pleiteia o reconhecimento de lesão ao preceito fundamental consubstanciado no direito à saúde e no direito ao

ADPF 101 / DF

meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 196 e 225 da Constituição) com base em três grupos de pedidos:

- 1) declaração de inconstitucionalidade das decisões judiciais que autorizam a importação de pneus usados de qualquer espécie, inclusive daquelas já transitadas em julgado;
- 2) declaração de inconstitucionalidade da interpretação judicial utilizada para viabilizar a importação de pneus usados de qualquer espécie, com efeito *ex tunc*, a incidir inclusive sobre ações judiciais transitadas em julgado;
- 3) declaração de constitucionalidade e legalidade do art. 27 da Portaria DECEX n.º 08, de 14/05/1991, do Decreto n.º 875, de 19/07/1993, que ratificou a Convenção da Basiléia, do art. 4º da Resolução n.º 23, de 12/12/1996, do art. 1º da Resolução CONAMA n.º 235, de 07/01/1998, do art. 1º da Portaria SECEX n.º 08, de 25/09/2000, do art. 1º da Portaria SECEX n.º 02, de 08 de março de 2002, do art. 47-A no Decreto n.º 3.179, de 21/09/1999, e seu §2º, incluído pelo Decreto n.º 4.592, de 11/02/2003, do art. 39 da Portaria SECEX n.º 17, de 01/12/2003 e do art. 40 da Portaria SECEX n.º 14, de 17/11/2004, com efeito *ex tunc*.

Em 27.6.2008, realizou-se audiência pública nesta Corte, para permitir que se manifestassem a sociedade civil, as partes e os especialistas previamente indicados, nos termos do § 1º do art. 6º da Lei n.º 9.882/99.

Na condição de Presidente desta Corte, prestei informações à relatora do presente processo, em 27.08.2008, acerca de diversos precedentes relacionados ao tema da legitimidade e constitucionalidade da importação de pneus usados de quaisquer espécies registrados no Supremo Tribunal Federal.

À época, ressalttei dois grandes grupos de precedentes. O primeiro se relacionava aos processos que tratavam do tema, mas que já teriam trânsito em julgado (RE n.º 411.318/CE, AI n.º 245.552/CE, RE n.º 219.426/CE, RE n.º

ADPF 101 / DF

203.954/CE), inclusive no sentido de ser ilegítima a proibição da importação de bem de consumo usada prevista pela Portaria DECEX n.º 08/1991. O segundo grupo se relacionava aos processos que tratavam do tema, mas que não teriam trânsito em julgado (ADPF 101, ADI n.º 3.939-3/DF, ADI n.º 3.801-0/RS, ADI n.º 3.947-4/PR, RE n.º 569.223/RJ, RE n.º 194.666/PE, STA n.º 214-0/PA, SS n.º 697-9/PE, STA n.º 118-6 / RJ, STA n.º 171-6/RJ).

Na forma da jurisprudência desta Corte, que se apreende inclusive a partir dos precedentes acima evidenciados, vê-se que a importação de pneus usados de qualquer espécie, a despeito de estar expressamente materializada em diversos atos normativos federais, consubstancia questão constitucional relevante, por envolver a interpretação sistêmica do conteúdo normativo do direito à saúde (art. 196), do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225) e do direito à liberdade de iniciativa (art. 170).

O contexto da referida discussão evidencia a complexidade do sistema constitucional de proteção dos direitos fundamentais, que são, num só tempo, direitos subjetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva.

Contrapõem-se no presente processo distintos direitos fundamentais. De um lado, a invocação de típicos direitos fundamentais de defesa, que asseguram a liberdade individual de livre iniciativa e comércio (art. 170), para imposição de um dever de abstenção do Estado na esfera de liberdade individual do indivíduo, contendo disposições definidoras de uma competência negativa do Poder Público (*negative Kompetenzbestimmung*).

De outro lado, aponta-se uma dupla fundamentação. Em primeiro lugar, destacam-se direitos fundamentais, na condição de prestações positivas, para a execução de medidas que garantam a saúde pública (art. 196) e que exigem que o Estado aja, estabelecendo moldes para o futuro da sociedade e para a redução dos riscos de doenças e de outros agravos, mediante políticas sociais e econômicas. Nesse sentido, trata-se não de uma liberdade em face do Estado, mas de desfrutar essa liberdade mediante a atuação do Estado (*Freiheit durch...*).

Invoca-se, ainda, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, para a consecução de uma sadia qualidade de vida, que se concretiza a partir de um dever de proteção incumbido tanto à coletividade, quanto ao Poder Público. O meio ambiente, na condição de um bem ou valor constitucionalmente relevante, é assegurado de forma expressa no artigo 225 da Constituição.

É inequívoca, pois, a relevância constitucional da controvérsia submetida a esta Corte, quanto à ofensa aos artigos 196 e 225 da Constituição, que, inevitavelmente, envolve também a consideração do artigo 170. Dessa forma, há implicação de preceitos fundamentais de enunciação expressa na Constituição, bem como uma repercussão jurídica evidente na sociedade quanto às distintas posições interpretativas adotadas em atos judiciais e atos normativos federais.

A questão transcende ao interesse das autoridades nacionais aduaneiras e ao do setor econômico responsável pela importação de pneus usados de qualquer espécie, afetando de forma difusa e irrestrita toda a sociedade, seja em relação à fruição de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e de uma sadia qualidade de vida, seja em relação à definição de uma política externa comercial brasileira pautada em normas

ADPF 101 / DF

jurídicas eficazes.

Assim, evidencia-se a utilidade da solução da controvérsia por meio da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental. Como ressaltei na discussão preliminar deste julgamento, a ADPF - conforme já foi observado certa feita pelo Ministro Pertence - é uma esfinge que pouco a pouco vai sendo desvelada, desvendada pelo Tribunal na sua construtiva jurisprudência.

Já firmamos o entendimento de que os direitos fundamentais rimam com a ideia de preceitos fundamentais e de que outros direitos fundamentais compõem a nossa ordem constitucional, sem necessariamente estarem topograficamente estabelecidos no art. 5º da Constituição.

Da constitucionalidade da proibição de importação de pneus usados de qualquer espécie

Passo a tratar, inicialmente, da questão relativa à constitucionalidade dos atos normativos que determinam a proibição de importação de pneus usados de qualquer espécie.

É certo que a referida controvérsia envolve a interpretação das determinações constitucionais relacionadas à preservação do meio ambiente, à saúde pública e à liberdade de iniciativa e de livre comércio. A simples leitura dos dispositivos constitucionais destacados já demonstra a necessidade de sua consideração. Eis o teor dos dispositivos constitucionais invocados, no que aqui interessa:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e

preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

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

[...]

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; (Regulamento)

[...]

3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

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

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:

I - soberania nacional;

[...]

IV - livre concorrência;

[...]

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; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 42, de 19.12.2003)

[...]

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

O tema da garantia da preservação ambiental e da saúde pública é tratado pela Constituição com especial atenção. Como se pode perceber, no *caput* do art. 225 e nos incisos do seu parágrafo único, afirma-se o direito dos cidadãos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como

ADPF 101 / DF

meio de fruição de uma sadia qualidade de vida, bem como se destaca o dever do Poder Público de efetivar meios objetivos para consecução de tal fim. Entre os variados meios, aponta-se o controle da produção, da comercialização e do emprego de métodos, técnicas e substâncias que comportem risco para a vida, para a qualidade de vida e para o meio ambiente.

Na inicial, alega-se que a comercialização de pneus usados de qualquer espécie envolve riscos para o meio ambiente e para a sadia qualidade de vida, na medida em que o grande volume importado desses bens para produção gera um passivo ambiental extremamente preocupante e não há método eficaz de eliminação completa dos resíduos apresentados pelos pneumáticos usados de qualquer espécie. Assim, diante do risco conhecido de nocividade dos resíduos desses bens, que não recebem adequado descarte no meio ambiente, o controle da produção, em termos de proibição de importação, seria medida conforme à determinação constitucional.

Ao mesmo tempo, o artigo 196 da Constituição trata a saúde como um direito de todos e um dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos. Nos termos da inicial, a proibição de importação de pneus usados de qualquer espécie se enquadraria como política socioeconômica voltada à redução de risco de doença e outros agravos, na medida em que o número excessivo de pneus consubstancia um aumento efetivo de vetores de doenças e sua eliminação inadequada no meio ambiente gera a liberação de diversas substâncias tóxicas e cancerígenas.

Sabe-se que o direito à saúde é considerado um direito fundamental na Constituição brasileira. Esse sentido também é apreendido, por exemplo, no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do qual o Brasil se

tornou signatário e que entrou em vigor no ordenamento jurídico brasileiro em 24 de abril de 1992. Segundo o art. 12, 2(b) do referido Pacto, entre as medidas que os Estados-Partes do Pacto deverão adotar, com o fim de assegurar o pleno exercício desse direito, incluem-se as que se façam necessárias para **assegurar a melhoria de todos os aspectos** de higiene do trabalho e **do meio ambiente**.

Nesses termos, apreende-se que a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui um cofator ou dimensão que potencializa a fruição do direito à saúde e a execução de políticas públicas sanitárias. A efetividade de um direito é dependente, em certa medida, da efetividade do outro direito.

Além disso, a interpretação do artigo 170 da Constituição evidencia que o direito fundamental à livre iniciativa e ao livre comércio não é absoluto, mas deve guardar compatibilidade com a defesa do meio ambiente. Tal como outras Constituições brasileiras anteriores, a Constituição de 1988 consagra a técnica de estabelecimento de restrição a diferentes direitos individuais.

Em relação à garantia de liberdade de livre iniciativa e livre comércio, o texto constitucional impõe, diretamente, na própria definição dos princípios da ordem econômica, um limite expresso de defesa do meio ambiente ao exercício daquela liberdade. Ressalte-se que a Emenda Constitucional n.º 42/2003 buscou explicitar melhor a questão, ao dar nova redação ao inciso VI do artigo 170, que passou a ter o seguinte teor: *"defesa do meio ambiente, inclusive, mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação."*

ADPF 101 / DF

Também o parágrafo único do artigo 170 da Constituição aponta para a possibilidade de restrições legais ao livre exercício de qualquer atividade econômica. Consideram-se restrições legais aquelas limitações que o legislador impõe a determinados direitos individuais, respaldado em expressa autorização constitucional. Os diversos sistemas constitucionais prevêem diferentes modalidades de limitação ou restrição dos direitos individuais, levando em conta a experiência histórica e tendo em vista considerações de índole sociológica ou cultural.

Tem relevância, na espécie, a dimensão objetiva dos direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como a explicitação de um limite constitucionalmente expresso ao exercício do direito individual assegurado de livre iniciativa e livre comércio.

Segundo o aspecto objetivo dos direitos fundamentais, o Estado está obrigado a criar os pressupostos fáticos necessários ao exercício efetivo de determinados direitos.

A concepção que identifica os direitos fundamentais como princípios objetivos legitima a ideia de que o Estado se obriga não apenas a observar os direitos de qualquer indivíduo em face das investidas do Poder Público (direito fundamental enquanto direito de proteção ou de defesa - *Abwehrrecht*), mas também a garantir os direitos fundamentais contra agressão propiciada por terceiros (*Schutzpflicht des Staats*).

A forma como esse dever será satisfeito constitui tarefa dos órgãos estatais, que dispõem de ampla liberdade de conformação, dentro dos limites constitucionais.

A jurisprudência da Corte Constitucional alemã acabou por consolidar entendimento no sentido de que do significado

objetivo dos direitos fundamentais resulta no dever do Estado não apenas de se abster de intervir no âmbito de proteção desses direitos, mas também de proteger esses direitos contra agressão ensejada por atos de terceiros.

Tal interpretação do *Bundesverfassungsgericht* empresta uma nova dimensão aos direitos fundamentais, fazendo com que o Estado evolua da posição de adversário (*Gegner*) para uma função de guardião desses direitos (*Grundrechtsfreund oder Grundrechtsgarant*).

É fácil ver que a ideia de um dever genérico de proteção alicerçado nos direitos fundamentais relativiza sobremaneira a separação entre a ordem constitucional e a ordem legal, permitindo que se reconheça uma irradiação dos efeitos desses direitos (*Austrahlungswirkung*) sobre toda a ordem jurídica.

Assim, ainda que não reconheça, em todos os casos, uma pretensão subjetiva contra o Estado, tem-se, inequivocamente, a identificação de um dever deste de tomar todas as providências necessárias para a realização ou concretização dos direitos fundamentais.

Como tenho analisado em estudos doutrinários, os direitos fundamentais não contêm apenas uma proibição de intervenção (*Eingriffsverbote*), expressando também um postulado de proteção (*Schutzgebote*). Haveria, assim, para utilizar uma expressão de Canaris, não apenas uma proibição de excesso (*Übermassverbot*), mas também uma proibição de proteção insuficiente (*Untermassverbot*) (Claus-Wilhelm Canaris, *Grundrechtswirkungen um Verhältnismässigkeitsprinzip in der richterlichen Anwendung und Fortbildung des Privatsrechts*, JuS, 1989, p. 161).

ADPF 101 / DF

Nessa dimensão objetiva, também assume relevo a perspectiva dos direitos à organização e ao procedimento (*Recht auf Organization und auf Verfahren*), que são aqueles direitos fundamentais que dependem, na sua realização, de providências estatais com vistas à criação e à conformação de órgãos e procedimentos indispensáveis à sua efetivação.

Nos termos da doutrina e com base na jurisprudência da Corte Constitucional alemã, pode-se estabelecer a seguinte classificação do dever de proteção:

- a) Dever de proibição (*Verbotspflicht*), consistente no dever de se proibir determinada conduta;
- b) Dever de segurança (*Sicherungspflicht*), que impõe ao Estado o dever de proteger o indivíduo contra ataques de terceiros mediante a adoção de medidas diversas;
- c) **Dever de evitar riscos (*Risikopflicht*)**, que autoriza o Estado a atuar com objetivo de evitar riscos para o cidadão em geral mediante a adoção de medidas de proteção ou de prevenção especialmente em relação ao desenvolvimento técnico ou tecnológico.

Nesse sentido de consideração conjunta de deveres de proibição, de segurança jurídica e de se evitar riscos é que deve ser analisada a presente controvérsia, em relação ao dever de proteção da saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Subjacente a esses deveres constitucionais expressos está a ideia de um Estado ambientalmente sustentado. Segundo J. J. Gomes Canotilho, a ideia do Estado Democrático de Direito está fundada num conjunto de dimensões ou qualidades (Estado de Direito, Estado Constitucional, Estado Democrático, Estado Social), dentre as quais se destaca a de um **Estado Ambiental**.

Na Alemanha, por exemplo, evidencia-se a concepção de um Estado de direito do ambiente (*Umweltrechtstaat*), para ressaltar a responsabilidade das "exigências de os Estados e as comunidades políticas conformarem as suas políticas e estruturas organizatórias de forma ecologicamente auto-sustentada" e o "dever de adoção de comportamentos públicos e privados amigos do ambiente de forma a dar expressão concreta à assumpção da responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras." (CANOTILHO, J. J. Gomes. *Estado de direito*. Lisboa-Portugal: Gradiva, 1999, Cadernos Democráticos, v. 7, p. 44).

Nesse sentido, Canotilho assevera a configuração contemporânea de um **Estado Constitucional Ecológico e de Democracia Sustentada**, que explicita horizontes de releitura e competição de perspectivas individualistas, publicistas, associativas e globalistas de consideração do meio ambiente de forma concorrente e aponta para uma percepção integrativa do ambiente e para um agir integrativo da administração (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada*. In: GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérulo da (Orgs.). *Estudos de Direito Constitucional: em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 102).

A Constituição da República Portuguesa, por exemplo, dispõe em seu artigo 66 sobre o meio ambiente, de forma semelhante ao artigo 225 da Constituição Brasileira, ao impor tarefas à coletividade e ao Poder Público para a efetividade daquele direito, inclusive para prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos. Ao analisar o referido artigo, Canotilho afirma que "a defesa do ambiente pode justificar restrições a outros direitos constitucionalmente protegidos.



Assim, por exemplo, a liberdade de livre iniciativa econômica (art. 61) tem no direito ao ambiente um factor de numerosas restrições (localização de estabelecimentos, proibição ou limitação de efluentes e gases, requisitos quanto à composição de produtos, limitações ao uso da terra, etc)." (CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra, PT: Coimbra Editora, 2007, p. 846).

O artigo 225 da Constituição, ao impor à coletividade e ao Poder Público o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, apresenta um dever geral de prevenção dos riscos ambientais, na condição de uma ordem normativa objetiva de antecipação de futuros danos ambientais, que são apreendidos juridicamente pelos princípios da prevenção (riscos concretos) e da precaução (riscos abstratos).

Também o artigo 196 da Constituição, ao impor expressa determinação de execução de políticas socioeconômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, aponta para um dever geral de garantia da saúde.

Esse dever geral de prevenção ainda evidencia, conforme a doutrina de Raffaele De Giorgi (GIORGI, Raffaele de. *Direito, Democracia e Risco vínculos com o futuro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 191-192), uma característica marcante da sociedade moderna, relacionada à sua paradoxal capacidade tanto de controlar, quanto de produzir indeterminações. Mas como antes mencionado, a forma como esse dever será satisfeito constitui tarefa dos órgãos estatais, que dispõem de ampla liberdade de conformação, dentro dos limites constitucionais.

As referidas **determinações constitucionais de evitar riscos** (*Risikopflicht*) são explicitadas no texto da Constituição (art. 196 e art. 225), o que autoriza o **Estado a atuar com objetivo de evitar riscos para o cidadão** em geral, mediante a adoção de medidas de proteção ou de prevenção da saúde e do meio ambiente, especialmente em relação ao desenvolvimento técnico ou tecnológico, que resulta também da utilização de pneus usados de qualquer espécie.

Trago à tona as lições de Hans Jonas para afirmar que o Estado deve atuar, nessa dimensão de proteção, segundo o **princípio- responsabilidade**.

As novas tecnologias ensejaram uma mudança radical na capacidade do homem de transformar seu próprio mundo e, nessa perspectiva, por em risco sua própria existência. E o homem tornou-se objeto da própria técnica. Como assevera Hans Jonas, "*o homo faber aplica sua arte sobre si mesmo e se habilita a refabricar inventivamente o inventor e confeccionador de todo o resto*" (JONAS, Hans. O princípio-responsabilidade. *Ensaio de uma ética para a civilização tecnológica*. Trad. Marijane Lisboa, Luis Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto; 2006, p. 57.)

O *homo faber* ergue-se diante do *homo sapiens*. "*O princípio responsabilidade - ensina Hans Jonas - contrapõe a tarefa mais modesta que obriga ao temor e ao respeito: conservar incólume para o homem, na persistente dubiedade de sua liberdade que nenhuma mudança das circunstâncias poderá suprimir, seu mundo e sua essência contra os abusos de seu poder*" (JONAS, op. cit., p. 23).

É indubitável que existe consenso a respeito da necessidade de que os avanços tecnológicos e científicos, em

ADPF 101 / DF

que se incluem a utilização de pneus e o seu posterior descarte, sejam regulados pelo Estado com base no princípio-responsabilidade, traduzido explicitamente pela Constituição nas noções de redução de riscos ambientais e sanitários.

Não se trata de criar obstáculos aos avanços do desenvolvimento econômico, cujos benefícios para a humanidade são patentes. Os depoimentos de renomados debatedores na audiência pública realizada nesta ADPF n.º 101 nos apresentam um futuro que se preocupa, de forma efetiva, com a concretização de um meio ambiente ecologicamente equilibrado e de uma sadia qualidade de vida, atrelada a um desenvolvimento econômico sustentável.

A história nos ensinou que é toda a humanidade que sai perdendo diante de tentativas, sempre frustradas, de barrar o progresso científico e tecnológico. Nas felizes palavras de Hans Jonas: *"O que vale a pena reter no caso da ciência e da técnica, em especial depois da sua simbiose, é que se há uma história de êxito, essa é a história de ambas; um êxito contínuo, condicionado por uma lógica interna, e, portanto, prometendo seguir assim no futuro. Não creio que se possa dizer o mesmo de nenhum outro esforço humano que se alongue pelo tempo"* (JONAS, op. cit., p. 271-272).

À utopia do progresso científico, não obstante, deve-se contrapor o princípio-responsabilidade, não como obstáculo ou retrocesso, mas como exigência de uma nova ética para o agir humano, uma ética de responsabilidade proporcional à amplitude do poder do homem e de sua técnica. Essa ética de responsabilidade implica, assim, uma espécie de humildade, não no sentido de pequenez, mas em decorrência da excessiva grandeza do poder do homem. Como bem assevera Hans Jonas, *"em vista do potencial quase escatológico dos nossos processos*

ADPF 101 / DF

técnicos, o próprio desconhecimento das consequências últimas é motivo para uma contenção responsável" (JONAS, op. cit, p. 63-64).

Ao princípio-esperança (*Prinzip Hoffnung*, de Ernst Bloch - BLOCH, Ernst. O princípio esperança. Trad. Nélcio Schneider. Rio de Janeiro: Contraponto; 2005), portanto, contrapõe-se o princípio-responsabilidade (*Prinzip Verantwortung*, de Hans Jonas - JONAS, op. cit.).

Como tenho afirmado em outras ocasiões, com base nas lições do Professor Peter Häberle, a Constituição de 1988, ao incorporar tanto o "princípio-responsabilidade" (Hans Jonas) como o "princípio-esperança" (Ernst Bloch), permite que nossa evolução constitucional ocorra entre a *ratio* e a *emotio* (HÄBERLE, Peter. *El Estado Constitucional*. Trad. Héctor Fix-Fierro. México D.F: Universidad Autónoma de México; 2001, p. 7).

Essa ideia do princípio-responsabilidade, por vezes, pode ser compreendida nos termos do princípio do desenvolvimento sustentável, reafirmado no julgamento da ADI 3.540-MC (rel. Celso de Mello, DJ 03.02.2006), em que se asseverou que a preservação do meio ambiente encontra um regime de proteção especial na Constituição, decorrente da própria relevância do bem jurídico protegido, consagrado no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e que deve ser harmonizado com os princípios da ordem econômica.

Assim, atos normativos estatais que exijam a destinação ambientalmente adequada no descarte de determinado número de pneus usados, como condição à importação de pneus novos, a exemplo da Resolução CONAMA n.º 258/99, estão em conformidade com a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n.º

ADPF 101 / DF

6.938/81) e estão inseridos no âmbito normativo dos artigos 170, VI, art. 196 e art. 225 da Constituição.

Em sentido semelhante, o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA (Resoluções n.º 267/2000 e n.º 364/2003), por exemplo, vem gradativamente regulando a comercialização da substância clorofluorcarbono (CFC) - gás usado no sistema de refrigeração de geladeiras e freezers antigos - e da substância herbicida brometo de metila, duas das principais substâncias que destroem a camada de ozônio, em cumprimento aos deveres do Brasil no Protocolo de Montreal (1987) e em conformidade com a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/81).

Ao mesmo tempo, o inciso V do §1º do artigo 225 da Constituição determina, de forma expressa, a possibilidade de o Poder Público controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias nocivas à vida, à saúde (qualidade de vida) e ao meio ambiente. A noção de controle de produção e de comercialização é integrada pela possibilidade ou não de importação de um determinado bem, como os pneus usados de qualquer espécie.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.656/SP (rel. Maurício Corrêa, DJ, 01.08.2003), por exemplo, ainda que a discussão se referisse a vício de iniciativa legislativa, fixou-se o entendimento no sentido de que a questão do uso do amianto, que evidencia nítida controvérsia de interesse nacional (a exemplo da presente questão), tinha legítima e cogente possibilidade de regulamentação geral federal, por se tratar de tema de proteção e defesa da saúde pública e meio ambiente. Nesse sentido, a legislação federal existente restringia a extração, a industrialização, a utilização, a comercialização e o



ADPF 101 / DF

transporte de determinadas espécies de amianto.

Além disso, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar a STA 118-AgR (Rel. Ellen Gracie, DJe 29.02.2008), negou provimento a agravo regimental da empresa recorrente, que buscava obter licenças de importação de carcaças de pneumáticos usados (matéria-prima utilizada em processo de industrialização de pneus reformados). Fixou-se o entendimento, naquele caso, de que o debate ali travado transcendia os interesses econômicos do setor, adquirindo dimensão maior em face do problema global de gestão de tratamento dos pneumáticos usados (resíduos sólidos), ressaltando-se, no ponto, que o exercício da atividade empresarial deve ser compatível com os demais princípios constitucionais, diante do manifesto interesse público à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Semelhante entendimento foi perfilhado no julgamento da STA 171-AgR (rel. Ellen Gracie, DJe 29.02.2008).

O grau de nocividade, a falta de método atualmente eficiente de controle da eliminação das substâncias nocivas à saúde e ao meio ambiente (constatação de descumprimento reiterado da Resolução CONAMA n.º 258/99), a proliferação potencial de vetores de doenças e outros agravos e o aumento do passivo ambiental de material inservível de difícil decomposição são elementos que constituem a formação do convencimento jurídico acerca do conhecimento científico existente sobre a potencialidade dos danos ambientais decorrentes do descarte irregular dos pneus usados.

Segundo estudo realizado no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que "os pneus são resíduos de difícil eliminação. Não são biodegradáveis e seu volume torna o transporte e o armazenamento complicados.

Apesar de não serem considerados perigosos, sua queima libera substâncias tóxicas e cancerígenas, como dioxinas e furanos. Quando jogados em rios e arroios e até nas cidades, os pneus obstruem a passagem da água e podem causar alargamentos e transtornos à população. Além disso, servem de criatório para mosquitos transmissores de doenças tropicais. As milhares de carcaças abandonadas no Brasil são uma das principais causas da proliferação da dengue” (GOLDENSTEIN, Marcelo et. al. Panorama da Indústria de Pneus no Brasil, BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n.º 25, 2007, p. 107-130).

Numa análise macroestrutural, a dificuldade de destinação ambientalmente adequada dos pneus usados de qualquer espécie tem incentivado os países desenvolvidos a exportá-los para países em desenvolvimento, por preços de venda muito baixos em relação aos custos de descarte adequado nos seus territórios. De acordo com a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), o preço médio praticado nas operações de importação de pneus usados foi de US\$ 0,76 por unidade em 2004, US\$ 1,04 em 2005, US\$ 1,68 em 2006 (GOLDENSTEIN, Marcelo et. al., *op. cit.*, p. 121). Isso fez acirrar no Brasil uma competição entre o mercado de produtores de pneus novos e o de produtores de pneus reformados.

Nesse sentido, também se podem apreender os interesses comerciais contidos na controvérsia ocorrida no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), em que a Comunidade Européia exigia a reprimenda e eventual liberação do mercado brasileiro para a destinação de um grande número de pneus usados de qualquer espécie, tendo em vista que esta opção comercial era autorizada somente ao Uruguai (por decisão arbitral no âmbito do Mercosul), quase como uma barreira não tarifária.

ADPF 101 / DF

Entretanto, o que se revela aí é a possibilidade de o Brasil vir a ser compelido, contra seu interesse público nacional na esfera comercial mundial (art. 170, I, CF/88), a receber um grande passivo ambiental de pneus usados de qualquer espécie, a que certamente terá que providenciar destinação ambientalmente adequada em curto espaço de tempo, método este que hoje se revela de difícil implantação, conforme afirmações do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e do Ministério Público Federal.

Ressalte-se, ainda, a enorme controvérsia judicial existente em relação à proporção numérica de recolhimento e destinação ambientalmente adequada de pneus inservíveis em razão da importação de pneumáticos, prevista na Resolução CONAMA n.º 258/99, instaurada por fabricantes multinacionais. Tramita na Justiça Federal do Distrito Federal, desde 2005, uma ação ajuizada por fabricantes multinacionais (ação n.º 2005.34.00.0022604-1 - JF/DF), com liminar vigente, que desautoriza as referidas empresas fabricantes de pneumáticos novos ao cumprimento das metas estipuladas e compromete de forma concreta o meio ambiente e a saúde pública.

Dessa forma, constata-se que a possibilidade de importação aumentará, de forma concreta, o número de pneus usados de qualquer espécie no país. Por outro lado, há sérias dúvidas quanto à capacidade do Poder Público e das empresas do ramo de pneus usados de qualquer espécie em conferir destinação ambientalmente adequada àqueles, em curto, médio e longo prazo.

Os atos normativos federais aqui discutidos não proíbem, contudo, a comercialização dos pneus usados de qualquer espécie, oriundos do mercado nacional. A principal

ADPF 101 / DF

alegação econômica dos interessados no processo de importação seria a baixa qualidade dos pneus usados de origem nacional em relação aos pneus usados importados.

Contudo, apreende-se que, em tese, não se inviabiliza a atividade comercial das empresas de reforma de pneus usados, mas restringe-se sua liberdade de livre iniciativa de importação ilimitada daqueles bens, em razão da proteção e da defesa da saúde, do meio ambiente e, em última instância, da soberania nacional junto à OMC. Nesse sentido, inclusive, é o entendimento manifestado pela Procuradoria-Geral da República.

De qualquer forma, entendo que a edição das Resoluções do CONAMA tem respaldo legal e constitucional. O artigo 225, *caput*, parágrafo primeiro e inciso V, da Constituição, densifica um dever geral de proteção, fundado em possíveis deveres de proibição (*Verbotspflicht*), de segurança jurídica (*Sicherheitspflicht*) e de evitar riscos (*Risikopflicht*).

A Lei n.º 6.938/81 prevê como princípio da Política Nacional do Meio Ambiente a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo (art. 2º, I). Prevê-se, ainda, como objetivo daquela política a busca da compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico (art. 4º, I).

Ao CONAMA competem funções de ordem consultiva e deliberativa, como órgão integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). Em sua função deliberativa, cumpre-lhe dispor, no âmbito de sua competência, sobre normas e

ADPF 101 / DF

padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (art. 6º, II). Compete-lhe, ainda, estabelecer, mediante proposta do IBAMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras (art. 8º, I); estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do meio ambiente com vistas ao uso racional dos recursos ambientais, principalmente os hídricos (art. 8º, VII).

Dessa forma, a Lei n.º 6.938/81 autoriza a competência deliberativa e regulamentar de edição das Resoluções do CONAMA em discussão, para fixação de normas e critérios relativos ao licenciamento, ao controle de atividades econômicas e à manutenção da qualidade do meio ambiente.

Ao mesmo tempo, a Convenção de Basiléia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos perigosos e seu Depósito foi internalizada no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto Presidencial n.º 875, de 19 de julho de 1993, anteriormente aprovado pelo Decreto Legislativo n.º 34, de 16 de junho de 1992.

O Decreto n.º 875/93 refere-se ao controle de resíduos perigosos e outros resíduos, conforme se apreende do preâmbulo e dos dispositivos da Convenção como um todo. A Resolução CONAMA n.º 23/96 regulamentou o referido Decreto e, em seu artigo 4º dispõe sobre a classificação dos pneumáticos usados como Resíduos Inertes (Classe III) e sobre a sua restrição à importação, a despeito de não ser classificado como resíduo perigoso. A Resolução CONAMA n.º 235/98, ao alterar a Resolução n.º 23/96, manteve a classificação e a proibição contidas no art. 4º, em relação aos pneumáticos

ADPF 101 / DF

usados.

Entretanto, a própria Convenção evidencia em seus diversos dispositivos que ela se aplica tanto a resíduos perigosos, **como a outros resíduos**. Assim, entende-se que a restrição imposta na Resolução CONAMA n.º 23/1996 (art. 4º) está em consonância com a referida Convenção, inclusive quanto à possibilidade de se exercer o direito de proibição de importação de resíduos perigosos e outros resíduos (art. 4, 1, (a) e preâmbulo).

É interessante notar que o preâmbulo da Convenção de Basiléia apresenta, expressamente, as premissas sobre as quais as resoluções do CONAMA se materializam, seja em relação à necessidade de redução máxima de resíduos perigosos e outros resíduos no território nacional, seja em relação ao direito soberano dos países de proibição de importação de resíduos perigosos ou outros resíduos, ou, ainda, em relação à possibilidade de importação condicionada à comprovação prévia de possibilidade de destinação ambientalmente adequada de resíduos.

Também nesse sentido, entendo que as denominadas Portarias SECEX e DECEX, a despeito de eventual inconsistência de nomenclatura destes atos normativos federais, regulamentam a Convenção de Basiléia no âmbito do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e estão em conformidade com os preceitos constitucionais invocados na ADPF n.º 101, para restringir a importação de pneus usados de qualquer espécie.

O artigo 27 da Portaria DECEX n.º 8/91 determinava a proibição de importação de bens de consumo usados. A Portaria SECEX n.º 08, de 25/09/2000 determinava a proibição de licença

ADPF 101 / DF

para importação de pneumáticos recauchutados e usados, seja como bem de consumo, seja como matéria-prima, classificados na posição 4012 da NCM.

A Portaria SECEX n.º 2, de 08 de março de 2002 (art. 1º) ajustou o ordenamento jurídico ao resultado da decisão do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* na controvérsia entre a República Oriental do Uruguai e a República Federativa do Brasil sobre a proibição de importação de pneumáticos remoldados procedentes do Uruguai, proferida em conformidade com o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias no Mercosul, a fim de permitir importações oriundas daquele país.

A Portaria SECEX n.º 08/2000 foi revogada pela Portaria SECEX 17, de 01/12/2003 (ART. 39), mantendo a proibição, 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.º 18. A Portaria SECEX n.º 14, de 17/11/2004 (art. 40) manteve a proibição, *ipsis litteris*, contida na Portaria SECEX n.º 17/2003.

De forma geral, as referidas Portarias dispuseram sobre a proibição de licença para importação de pneus usados de qualquer espécie, em conformidade com a Convenção de Basiléia, com a Lei de Política Nacional do Meio Ambiente e com a Constituição Federal.

Por fim, o Decreto n.º 3.179, de 21/09/1999 (art. 47-A) acresceu à lei de crimes ambientais (Lei n.º 9.605/98) a penalidade de multa à importação de pneu usado ou reformado. O Decreto n.º 4.592, de 11/02/2003 acresceu um parágrafo ao Decreto n.º 3.179/99 apenas para ajustá-los à decisão arbitral

ADPF 101 / DF

no âmbito do Mercosul. Os referidos decretos são constitucionais, pois , ao regulamentarem a lei de crimes ambientais (Lei n.º 9.605/98), apenas implementaram sanção para o cumprimento da proibição de importação de pneus usados de qualquer espécie, ressalvados os oriundos do Uruguai.

Portanto, constata-se a constitucionalidade do conjunto de atos normativos federais que regulamentaram a proibição de importação de pneus usados de qualquer espécie, inexistindo ofensa ao princípio da livre iniciativa e do livre comércio (art. 170, IV, CF/88).

Da inconstitucionalidade das decisões judiciais que autorizaram a importação de pneus usados e da interpretação judicial utilizada para viabilizar a importação

A confirmação da constitucionalidade dos atos normativos federais que regulamentam a proibição de importação de pneus usados de qualquer espécie, como legítima restrição ao princípio da livre iniciativa e do livre comércio, para se conformar ao princípio constitucional da proteção ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde pública, implica a análise da constitucionalidade das decisões judiciais que tecem interpretações em sentido oposto.

A decisão ora proferida por esta Corte permite o fortalecimento, pelos órgãos federais, de uma política pública integrativa da Administração, no sentido de adoção de níveis adequados de proteção da saúde pública e do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Permite, ainda, a confirmação, perante os organismos internacionais, de compromisso do país com os princípios de boa convivência política e socioeconômica

ADPF 101 / DF

com outros países.

Consta no pedido da ADPF a declaração de constitucionalidade dos atos normativos federais, com eficácia *ex tunc*, para alcançar, inclusive, decisões transitadas em julgado.

Diviso aqui minha análise em dois momentos.

Primeiramente, em razão do efeito vinculante e da eficácia *erga omnes* das decisões em controle concentrado de constitucionalidade, como é o caso da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, deve prevalecer a interpretação constitucional de proibição de importação de pneus usados de qualquer espécie, sob pena de violação aos preceitos fundamentais consubstanciados no direito à saúde e no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, as decisões judiciais não transitadas em julgado, que tenham dado interpretação divergente ao aqui exposto, deverão se conformar com a decisão aqui proferida, nos termos do artigo 102, §1º e §2º, da Constituição, e do artigo 10, *caput* e §3º, da Lei n.º 9.882/99.

Em segundo lugar, passo a analisar a possibilidade de os efeitos desta decisão alcançarem decisões que eventualmente já estejam sob os efeitos da coisa julgada, no sentido de permitir a importação de pneus usados de qualquer espécie num determinado momento.

A declaração de constitucionalidade no presente caso tem efeitos *ex tunc*, pois reforça a presunção de constitucionalidade e de legitimidade dos atos normativos estatais analisados, desde que criados e que, considerados à luz da constituição, proibem a importação de pneus usados.

ADPF 101 / DF

Isto não implica, contudo, o deferimento de parte do pedido da presente ADPF, referente ao pleito de que se retroaja no tempo para reformar decisões judiciais já transitadas em julgado, com fundamento de relativização da coisa julgada derivada de uma possível interpretação judicial inconstitucional.

Não se trata nem de abolir a garantia constitucional da coisa julgada, nem de torná-la absoluta temporalmente. Por um imperativo de segurança jurídica e de máxima efetividade constitucional, deve-se prestigiar, no presente caso, uma interpretação balizada pelos vetores hermenêuticos da *concordância prática* e da *eficácia integradora* da Constituição. Isto porque o problema a ser aqui enfrentado não se refere à existência de uma coisa julgada, mas ao alcance de seus efeitos, para que se preserve a eficácia circunscrita ao âmbito específico de um caso já transitado em julgado.

Assim, a solução desta questão perpassa a consideração de que os efeitos da coisa julgada, quanto à autorização judicial de operações de importação de pneus em um determinado processo judicial transitado em julgado, prevalecem tão somente para aquela determinada operação de importação relacionada a determinados bens e realizada num determinado momento.

Dessa forma, aplica-se ao caso, de forma analógica, o entendimento jurisprudencial firmado por esta Corte na Súmula 239, também considerado na doutrina que trata da peculiaridade do alcance da coisa julgada em matéria tributária, de que se preserva a coisa julgada em relação à determinada operação temporalmente identificada, mas não necessariamente a todas as outras possíveis operações futuras de importação de pneus, que podem vir a ser reguladas de forma distinta, diante de

ADPF 101 / DF

eventual modificação da orientação jurídica segura sobre a matéria, em que se assenta a legitimidade e conformidade de uma exclusiva interpretação constitucional como adequada.

Mutatis mutandis, a resolução da questão assemelha-se também à discussão de inexistência de direito adquirido a determinado regime jurídico (v.g. RE 540819 AgR/PR, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 22.5.2009; RE 593711 AgR/PE, Rel. Min. Eros Grau, DJ 17.3.2009; RE 563965/RN, Rel. Min. Carmen Lúcia, DJ 20.3.2009; AI 609997 AgR/DF, Rel. Min. César Peluso, DJ 12.3.2009), ante o entendimento de que não se pode alegar, eternamente, direito adquirido a uma determinada forma de regulação estatal de operações de importação (de pneus), que podem mudar conforme as diretrizes político-jurídicas do Estado brasileiro.

Assim, ressaltam-se no presente caso apenas os limites objetivos da coisa julgada em casos judiciais transitados em julgado, referentes à autorização de importação de pneus, de forma a compatibilizá-los com a declaração de constitucionalidade *ex tunc* proferida na presente ADPF.

Sobre a possibilidade de importação de pneus remoldados oriundos do Uruguai e dos países integrantes do Mercosul

Na petição inicial desta ADPF (fls. 38-40), a Advocacia-Geral da União afirma não haver qualquer óbice jurídico ou político em âmbito internacional, em relação à continuidade do cumprimento do Laudo Arbitral proferido pelo Tribunal *ad hoc* do Mercosul, que permitiu ao Uruguai a exportação ao Brasil de pneus usados classificados como remoldados.

A AGU alega que, embora discorde do resultado do litígio havido entre o Brasil e o Uruguai à época, o Estado

ADPF 101 / DF

brasileiro deve cumprir a referida decisão, por estar submetido à jurisdição dos órgãos decisórios do Mercosul. Afirma, ainda, que a exceção permitida aos países integrantes do Mercosul para exportação ao Brasil, em suposto detrimento da relação comercial com outros países, não se afiguraria como uma barreira não tarifária (como pretendia a União Européia), pois o Mercosul seria considerado uma União Aduaneira, em conformidade com as normas de direito internacional (artigo XXIV do GATT). Ademais, o fluxo de importação de pneus usados já remoldados daquele país (Uruguai) não seria significativo, em termos de impactos ambientais e sanitários, em comparação com a possibilidade de importação de todos os demais países não integrantes do Mercosul.

A Advocacia-Geral da União ressalta, ainda, que "o fato de o Brasil - por força de decisão do 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 [sic] pneus usados de outros países para serem utilizados como matéria-prima, sob a alegação de isonomia."

Não consta, assim, item algum do pedido desta ADPF para manifestação acerca da constitucionalidade do referido Laudo Arbitral, em relação aos preceitos fundamentais tidos por violados.

Contudo, diante da controvérsia em âmbito internacional, ocorrida perante a Organização Mundial do Comércio (em que o Brasil não sofreu reprimenda exigida pela Comunidade Européia, sob a condição de demonstrar, em um determinado tempo, a adoção de normas brasileiras uniformes e eficazes neste setor comercial), cumpre esclarecer aqui



ADPF 101 / DF

algumas questões.

No relatório do referido Laudo Arbitral consta que o objeto da controvérsia com o Uruguai referiu-se tão somente à importação de pneus remoldados à época (Proibição de Importação de Pneumáticos Remoldados - *Remolded* - Procedentes do Uruguai). Quer dizer, a decisão permitiu a importação apenas de pneus que já passaram por processo de reforma em território uruguaio e que ingressariam em território nacional como produto reciclado.

Por conseguinte, a referida decisão, ao que se apreende, em nada obstará a determinação brasileira de proibição de importação de pneus reformados por processos de recauchutagem ou recapagem, ou de pneus usados (carcaças).

Ademais, da análise da fundamentação do Laudo Arbitral proferido pelo Tribunal *ad hoc* do Mercosul à época, apreende-se, de um lado, que os fundamentos decisivos consistiram no princípio de *estoppel* (teoria do ato próprio) e na proibição do *venire contra factum proprium*. De outro lado, constata-se a inexistência de debate acerca de fundamentos relacionados à defesa do meio ambiente e da saúde pública (fundamentos decisivos na presente ADPF).

Assim, como se esperava, tanto a controvérsia havida no âmbito do Mercosul como a da Organização Mundial do Comércio tratam da questão da possibilidade de importação de pneus usados sob a ótica das relações comerciais em âmbito internacional.

Não há dúvida sobre a legitimidade de submissão do Brasil às decisões do Tribunal *ad hoc* do Mercosul à época, diante da adesão firmada pelo Estado brasileiro ao Tratado que o criou, em consonância com a previsão constitucional de busca

ADPF 101 / DF

de integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (art. 4, parágrafo único, CF/88).

A assimilação do Tratado do Mercosul pelo ordenamento jurídico brasileiro implica o fato de que as disposições apontadas pelo Mercosul são diretrizes para políticas e legislações no âmbito nacional, sobretudo em termos de política econômica e comercial.

Todavia, no caso da República Federativa do Brasil, o filtro interpretativo central de assimilação das diretrizes do Mercosul é a Constituição Federal. Assim, só se podem compreender as diretrizes do Mercosul e as decisões impositivas por ele declaradas à luz da Constituição.

O que se quer ressaltar com isso é que também as decisões do âmbito do Mercosul, a despeito de se valerem, como no presente caso, demasiadamente de fundamentos de ordem econômica e comercial, não podem descuidar dos preceitos fundamentais da Constituição consubstanciados no direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A atividade de importação há que se compatibilizar, no seio da ordem econômica, ao princípio da defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (art. 170, inciso VI, CF/88).

Assim, se, à época da controvérsia no âmbito do Mercosul, pairavam dúvidas quanto à eficácia da política pública governamental declarada e regulamentada em âmbito infraconstitucional, no sentido de reduzir ao máximo o passivo ambiental decorrente do acúmulo de resíduos de pneus usados no

ADPF 101 / DF

território nacional, a presente decisão consolida e esclarece, de forma efetiva, a constituição atual da questão controvertida, em relação também à garantia do direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

O que se está aqui a afirmar hoje é a incompatibilidade da importação livre de pneus usados de qualquer espécie, em descompasso com os preceitos fundamentais consubstanciados no direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A decisão desta Corte esclarece a necessária compatibilização daquela política econômica e comercial com as políticas ambientais e sanitárias que fundamentam a presente ADPF.

Nesses termos, entendo que se estabelecem fundamentos constitucionais consistentes de proibição de importação de pneus usados de qualquer espécie, com demonstração incontestada, no âmbito internacional, da eficácia plena desta decisão, da força normativa da Constituição brasileira e da efetividade jurídica dos atos normativos federais que regulamentam a matéria.

Conclusão

Assim, pelas razões expostas, concluo meu voto no sentido da **PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO** da arguição de descumprimento dos preceitos fundamentais consubstanciados no direito à saúde (art. 196) e no direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225), para, acompanhando os termos do voto da ministra relatora, **declarar a**

ADPF 101 / DF

constitucionalidade (1) de todo o conjunto de normas federais invocadas (art. 27, da Portaria DECEX n.º 8, de 14.05.1991; do Decreto n.º 875, de 19.7.1993, que ratificou a Convenção da Basiléia; do art. 4º, da Resolução n.º 23, de 12.12.1996; do art. 1º, da Resolução CONAMA n.º 235, de 7.1.1998; do art. 1º, da Portaria SECEX n.º 8, de 25.9.2000; do art. 1º da Portaria SECEX n.º 2, de 8.3.2002; do art. 47-A do Decreto n.º 3.179, de 21.9.1999, e seu §2º, incluído pelo Decreto n.º 4592, de 11.2.2003; do art. 39, da Portaria SECEX n.º 17, de 1.12.2003; e do art. 40, da Portaria SECEX n.º 14, de 17.11.2004) e **(2) da interpretação que proíbe a importação de pneus usados de qualquer espécie**, com efeitos *ex tunc*, preservando-se os efeitos da coisa julgada aos seus limites objetivos, conforme destacado na fundamentação deste voto.

