

ADI 3801

**EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA PRESIDENTE DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL**

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Coordenadoria de

Processamento Inicial

21/09/2006 13:05 140189



ADI - 3801

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento no artigo 103, VI, da Constituição da República, vem, perante o Supremo Tribunal Federal, ajuizar **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, com pedido de **medida cautelar**, em face da Lei 12.114, de 5 de julho de 2004, como de suas alterações, promovidas pelas Leis 12.182, de 17 de dezembro de 2004, e 12.381, de 28 de novembro de 2005, todas do Estado do Rio Grande do Sul, diplomas que proíbem a comercialização de pneus usados importados naquela Unidade da Federação.

2. A Lei 12.114/04 conta com dois artigos, de seguinte redação:

“LEI Nº 12.114, DE 5 DE JULHO DE 2004.

Proíbe a comercialização de pneus usados importados no Estado e dá outras providências.

Art. 1º - Fica proibida a comercialização de pneus usados importados no Estado do Rio Grande do Sul. Parágrafo único – Considera-se pneu usado importado para os fins desta Lei:

I - a simples carcaça de pneu usado proveniente de qualquer outro país;

II - a carcaça de pneu usado reformada, mediante recauchutagem, remoldagem ou recapagem realizada no exterior, e importada nessa condição;

III - a carcaça de pneu usado proveniente de qualquer outro país e reformada em território nacional, mediante quaisquer dos processos industriais indicados no inciso anterior.

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

3. A vigência do diploma referido foi postergada pela Lei 12.182, de dezembro de 2004. Estipulou-se o prazo de um ano entre a data da publicação da Lei 12.114, ocorrida em julho de 2004, e sua definitiva entrada em vigor. Finalmente, o art. 1º da Lei 12.114, foco central desta ação, foi estendido, ganhando os §§ 2º e 3º. Traçaram-se parâmetros dentro dos quais a comercialização de pneus usados e reformados importados seria admitida. A Lei 12.381, de 28 de novembro de 2005, é que traz essas inovações, do seguinte teor:

“LEI Nº 12.381, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2005.

Altera o art. 1º da Lei nº 12.114, de 5 de julho de 2004, que proíbe a comercialização de pneus usados importados no Estado e dá outras providências.

Art. 1º - No art. 1º da Lei nº 12.114, de 5 de julho de 2004, que proíbe a comercialização de pneus usados importados no Estado e dá outras providências, o parágrafo único passa a ser o § 1º, e são acrescentados os §§ 2º e 3º com a seguinte redação:

'Art. 1º.....

...

§ 2º - Fica permitida:

I - a importação da simples carcaça de pneu usado, desde que as empresas importadoras comprovem que procederam à coleta no território nacional e à destruição, de forma ambientalmente adequada, de 1 (um) pneu usado existente no território nacional para cada carcaça de pneu usado a ser importada;

II - a importação de carcaça de pneu reformado, mediante recauchutagem, remoldagem ou recapa-

gem, realizada no exterior, desde que as empresas importadoras comprovem que procederam à coleta no território nacional e à destruição, de forma ambientalmente adequada, de 10 (dez) pneus usados existentes no território nacional para cada carcaça de pneu usado a ser importada.

§ 3º - As empresas reformadoras de pneus terão o direito de importar uma carcaça de pneu usado, para cada pneu usado ou reformado exportado, com isenção da obrigação da contrapartida ambiental de que trata o inciso I do § 2º deste artigo.'

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor a partir da data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 5 de julho de 2005."

4. A matéria regulada pelas leis estaduais, contudo, traz marcante singularidade. A delimitação de pautas de comercialização, tendentes a fazer cessar a entrada em território gaúcho de dado produto, possuem implicações que, inevitavelmente, transcendem os limites estaduais.

***Invasão, pelos diplomas estaduais, de competência legislativa da União
Violação ao inciso VIII do art. 22 da CRF/88***

5. Nesses moldes, situações tais evocam relação direta com normas de comércio exterior. Tal parcela de competência legislativa compete, privativamente, à União. É de se trazer à memória o inciso VIII do art. 22 da Lei Fundamental:

"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

...

VIII – comércio exterior e interestadual"

6. Essa idéia – relacionada evidentemente ao pacto federativo – emerge clara e precisa do Texto Constitucional, e suas razões subjacentes são muito bem demonstradas, aliás, pela hipótese em foco; afinal, decisão política do Estado do Rio Grande do Sul como essa abala a unidade de posicionamento da União quanto ao tema nos foros internacionais. O poder da República Federativa do Brasil de comprometer-se perante a comunidade internacional é enfraquecido quando vozes internas se levantam, em dissonância. A comercialização, ou não, de dado produto importado é de ser regrada por decisão central.

7. Uma dimensão ainda mais ampla é de ser emprestada ao inciso VIII do art. 22, que, lido de maneira sistemática, como propõe CANARIS¹, descortina valores outros, em si tão prestigiados por nossa realidade constitucional. A República Federativa do Brasil preza por determinados *standarts* em suas relações internacionais (CRF, art. 4º), sempre se pondo ao lado do entendimento e do respeito às normas e acordos firmados.

8. O entroncamento entre relações comerciais e a evolução do direito dito comunitarista é passo relevante dessa evolução. Interesses dos Estados encontram-se cada vez mais afinados com linhas de viés comercial e econômico, confundindo-se, em larga medida, o que se põe como público ou privado, mesmo nessa esfera mais ampla. Tratativas comerciais são, via de regra, componentes das pautas de discussões nas arenas diplomáticas. Conceitos de soberania e autonomia são matérias recorrentes nessa arena. Ideais dessa estirpe tem conduzido inúmeras tomadas de decisões políticas, com especial destaque para planos de ações amplos, como ainda a concretização de valores sociais e econômicos.

9. O avanço da integração entre os Estados estrangeiros, com negociações elaboradas no âmbito internacional, propicia, mais adiante na cadeia de deliberações, inevitável conflito em campos internos dos membros envolvidos. Inúmeros centros de decisão podem aparentemente se atritar, fenômeno que precisa ganhar solução e equacionamento, a ser implementado por novas estruturas de afinação e controle.

10. O pacto federativo ganha novos contornos ante a crescente participação do Estado, como unidade política, nos fóruns internacionais de deliberação.

11. Tal ocorrência, como bem identifica a obra de KONRAD HESSE², gera uma nova reflexão sobre o modelo de federação e a situação jurídica-estadual. A característica que se vem acentuando é a de incrementar-se a atuação do Estado membro diante da tomada central de decisões, a ser empreendida, dentro de nossa realidade, pelo Congresso Nacional. O posicionamento isolado do Estado membro, na condução de sua autonomia, perde força nesse âmbito, em proveito de uma unidade de ação estatal exigida pelo recrudescimento das negociações internacionais. São feições comunitárias que ganham força.

¹ **Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito.** Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian. 3.ed., 2002.

² **Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha,** trad. Luís Afonso Heck, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1998, p. 183.

12. Em conjugação, e apresentando-se como solução estrutural de possíveis embates, o Tribunal Constitucional ganha para si, além das funções interpretativa e de enunciação constitucional, a função também “comunitarista”. Tomada de empréstimo de ANDRÉ RAMOS TAVARES, a expressão traduz a idéia da “...atividade de um Tribunal Constitucional voltada para a defesa da superioridade do Direito comunitário (pró-comunidade) em relação ao Direito estatal (de cada Estado integrante de uma comunidade maior)...”³.

13. Cabe ao Tribunal Constitucional não só o convencional controle de constitucionalidade das normas, em resguardo da supremacia da Lei Fundamental e das opções políticas motrizes da sociedade, mas agora também a preservação de uma unidade maior. Questões de ordem dogmática hão de ser revistas no futuro. A força normativa da Constituição deixará de ser o único parâmetro de controle, ganhando esse mesmo *status* as diretivas superiores do Direito comunitário⁴.

14. Mas, sem resvalo da importância que o tema suscita, a hipótese em foco prescinde dessa extensão, bastando ater-se à problemática da repartição de competências legislativas dentro da Federação pátria. O conflito se dá, nesse instante, num primeiro nível, ainda entre Estado membro e União, sem avivar discussões entre normas nacionais e similares de natureza comunitária/internacional.

15. Mas revolvimento desse campo, contudo, toca a esfera do comércio exterior, remetendo, intrinsecamente, as disposições impugnadas a um âmbito maior. Atingem não só interesses comerciais de parceiros econômicos como alcançam competências decisórias dadas a organismos internacionais. É razão suficiente para se propugnar que tal atribuição seja exercida unicamente pela União (CRF, art. 22, I). Vem à mente a função “comunitarista” da Suprema Corte, em proveito e preservação da unidade estatal e ganho, em última análise, de todos os entes federados.

16. Noutro modo de dizer, aos Estados é vedado legislar sobre pautas de importação e exportação, determinar diretrizes sobre operações dessa espécie ou, como no presente hipótese, de conformação extrema, proibir tal ou qual operação comercial. O raciocínio construído pela Suprema Corte quanto ao comércio interestadual de amianto é de ser invocado como parâmetro de decisão⁵. Sem

³ Teoria da justiça constitucional. São Paulo, Saraiva, 2005, p. 359.

⁴ Idem, p. 360.

⁵ ADI 2.656, Ministro MAURÍCIO CORRÊA, DJ de 1/8/2003, p. 117; ADI 2.396, Ministra ELLEN GRACIE, DJ de 1/8/2003. p. 100.

identificar-se especificamente com o caso ora tratado, as razões e fundamentos daqueles julgados aparecem como precedentes identificáveis desse mesmo modo de pensar.

17. Não é por outra razão que, como bem demarca a Nota n.º 02/2006-LRB/SGCT/GAB, da Advocacia-Geral da União, surgem preocupações quanto aos reflexos das medidas legislativas tomadas pelo Estado gaúcho na comunidade internacional.

18. São palavras do Advogado da União, Leonardo Raupp Bocorny⁶:

“Além de afrontar a competência do ente central, teme-se que o Brasil sofra graves sanções no plano internacional. Com efeito, há precedentes, tanto no âmbito do Mercosul, por seu Tribunal Arbitral, como na Organização Mundial do Comércio, nos quais o Brasil firma o compromisso de adotar uma regulamentação adequada aos padrões de comércio exterior. Assim, é possível que a iniciativa de um Estado-Membro venha [a] comprometer a uniformidade de tratamento legal exigida pela matéria.”

19. O estudo elaborado pela AGU é cuidadoso ao referir implicações concretas e diretas da previsão gaúcha sobre relações comerciais com países estrangeiros. São mencionadas (i) a decisão do Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, constituído na cidade de Montevideu, em que se envolveram República Oriental do Uruguai, como reclamante, e Brasil – as restrições previstas no passado pela União à entrada de pneus usados e reformados atentaria contra o Tratado de Assunção; como ainda, (ii) reclamação formulada pela Comunidade Européia à Organização Mundial do Comércio – OMC, também envolvendo possível restrição de mercado em desacordo com previsões internacionais assumidas.

20. Sem sombra de dúvida que *“Não sem relação com a situação no interior dos Estados, verifica-se o fenómeno, de intensidade e amplitude iniludíveis, da integração em espaços continentais ou regionais”* (MIRANDA, Jorge. p. 85)⁷. Ao identificar como um dos problemas do início do século XXI para o direito público moderno, o autor português citado apenas reforça a relevância da discussão que ora se propõe. A inter-relação dos Estados soberanos é fenómeno que irá promover o rearranjo

⁶ Estudo promovido a pedido do Advogado Geral da União. Encontra-se em anexo, fls. 3.

⁷ *Teoria do Estado e da Constituição*. Coimbra Editora, 2002, p. 85.

de posições internas. Apropriado centro de decisões haverá de ser desenhado, dando forma a estruturas federativas que contem com participação ativa dos entes.

21. Contudo, é intuitiva a idéia de que o agente a ostentar tal deliberação ao final dos processos de decisão haverá de ser a União, com ganhos eloqüentes para a uniformidade do pronunciamento. Só desse modo é que a posição política será tomada como expressão soberana do Estado perante a comunidade internacional.

22. Nesse passo, e em desfecho, é de se propugnar pela declaração de patente ofensa ao inciso VIII do art. 22 da Constituição da República perpetrada pela Lei 12.114/04, assim como pelas Leis que lhe complementam (12.182/04 e 12.381/04), por constituírem complexo normativo indivisível.

Ainda sobre a invasão de competência legislativa da União

Afronta aos incisos VI, VIII e XII do art. 24 da CRF/88 e, também, ao seu art. 225

23. A matéria envolvida na presente hipótese toca em outros campos que, do mesmo modo, afastam-se da competência legislativa destinada aos Estados membros. A importação/comercialização de pneus usados, num primeiro momento tratada como prática absolutamente vedada na Lei Estadual 12.114, passou a ser admitida, ainda que sob condições, após a redação estabelecida, pela Lei Estadual 12.381, ao § 2º do art. 1º.

24. A previsão estadual permite a comercialização de pneus usados ou reformados no mercado gaúcho, estabelecendo, porém, a necessária destruição, de maneira adequada aos padrões ambientais, de número mínimo de carcaças dispersas em território nacional. A comercialização de pneus usados é admitida no caso de prova da destruição na relação de 1:1 (Lei 12.381, art. 1º, § 2º, I). Sobre a exigência para a hipótese de pneus reformados (recauchutados, remodelados ou recapados), alcançando relação de 1:10 (Lei 12.381, art. 1º, § 2º, II).

25. A leitura apropriada desse quadro passa, necessariamente, pela ótica da preservação do meio ambiente. Apropriadamente delimitado em estudo elaborado por Canotilho, em desenvolvimento às idéias de Steinberg, o tema provoca reflexão sobre um novo passo da Teoria do Estado, algo condensado sob o termo

“Estado Constitucional Ecológico”: é de se pensar num agir além dos parâmetros convencionais, devendo o Estado também buscar norte de ação em linhas ecologicamente inspiradas. Essa atuação aponta para novas formas de participação política, concentradas na expressão “democracia sustentada”.

26. Dos debates nessa seara fica claro que somente concepções integradas de ambiente e ecologia fará com que se alcance apropriada proteção. Equacionamento pontual pouco acrescenta em vista do caráter difuso dos interesses envolvidos. Está em Canotilho⁸:

“Um Estado Constitucional Ecológico pressupõe uma concepção integrada ou integrativa do ambiente e, conseqüentemente, um direito integrado e integrativo do ambiente. Embora não seja ainda muito claro o conceito de direito integrado do ambiente (o conceito aparece sobretudo na avaliação integrada de impacto ambiental), ele aponta para a necessidade de uma protecção global e sistemática que não se reduza à defesa isolada dos componentes ambientais naturais (ar, luz, água, solo vivo e subsolo, flora, fauna) ou dos componentes humanos (paisagem, património natural e construído, poluição). As conseqüências de uma protecção integrada do ambiente são relevantes sob vários pontos de vista. O bem protegido – o bem ambiente – tem subjacente uma concepção ampla de ambiente que engloba não apenas o conceito de ambiente naturalista, mas o ambiente como o 'conjunto dos sistemas físicos, químicos, biológicos e as suas relações, e dos factores económicos, sociais e culturais com efeito directo ou indirecto, mediato ou imediato, sobre os seres vivos e a qualidade de vida do Homem' (cf. art. 5º da Lei de Bases de Ambiente).” (ênfases acrescentadas.)

27. Intuitiva, a constatação é apropriada ao caso dos autos. A preservação ambiental traduz-se, com propriedade, na idéia de equilíbrio, que, por sua vez, remete à imagem de sistema. Complexo que é, tal sistema ganha dimensões transcendentais a um dado setor, tópico ou delimitação física. A questão ambiental não pode ser enfrentada como algo circunscrito a determinada localidade, circunstância ou

⁸ Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. in GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva, São Paulo, Malheiros, 2003, p. 105-106.

momento, estando, na verdade, inclusive imbricada em outras áreas do conhecimento e de interesse. A título ilustrativo, é recorrente a perspectiva de concatenação entre proteção ambiental e questões de viés econômico.

28. Bem ilustra essa percepção o problema trazido pelo conjunto da legislação estadual gaúcha.

29. Há vivo debate nas arenas públicas quanto aos resíduos de pneus não mais sujeitos a utilização. Esse produto, deteriorado, constitui um dos fervilhantes problemas ambientais e de saúde pública identificados nos últimos tempos. Ao final de sua vida útil, os pneus tornam-se resto, de difícil reaproveitamento ou destruição. Os métodos atuais são quase ineficazes ou excessivamente custosos, tornando inviáveis os processos de reutilização ou eliminação desses resíduos, que, de outro lado, mostram-se com potencial de poluição bem destacado. Praticamente indestrutíveis em face de sua estrutura, a decomposição dos materiais envolvidos em condições normais nem mesmo foi tecnicamente apurada. Dispersos no ambiente, por se constituírem de elementos altamente poluentes, são foco de arriscadíssimo perigo. A queima de pneus, ocorrência rotineira ocasionada pela natural acumulação nos centros de despejo, provoca a emissão de gases tóxicos, reconhecidamente cancerígenos. Fora disso, o amontoamento é tido como meio propício a propagação de doenças, em especial nas áreas tropicais do globo.

30. A *Primeira Petição do Brasil*, apresentada à Organização Mundial do Comércio, em contraposição ao antes referido questionamento da Comunidade Européia, no instante de seus argumentos factuais sintetiza, com propriedade, o problema de ordem ambiental e de saúde pública implicado⁹:

“Durante décadas, no Brasil e em muitos outros países, vastas quantidades de resíduos de pneus foram jogados no meio ambiente ou empilhados, a um custo substancial para a vida e saúde humana, animal e vegetal. Durante muito tempo, esses pneus eram simplesmente acumulados em pilhas gigantescas ou inseridos em aterros. Os governos agora reconhecem, no entanto, que nenhuma dessas práticas é sustentável. Os pneus empilhados não apenas continuam a abrigar mosquitos e outros agentes transmissores de doenças (tais como roedores), mas também devastam o meio ambiente

⁹ Itens 20 e 21 da peça, que é trazida por cópia em anexo no modelo original, produzido na língua inglesa, e em reprodução não-oficial, trazida para o vernáculo, acessíveis ambas no sítio do Ministério das Relações Exteriores (www.mre.gov.br).

se pegam fogo, por causas criminosas ou acidentais, como raios. Com um valor calorífico maior que o do carvão, e com propriedades que normalmente tornam incêndios de pneus impossíveis de se extinguir rapidamente, pneus acumulados em grandes quantidades queimam durante semanas ou meses, e às vezes até mesmo anos. No processo de queima, eles emitem colunas de fumaça tóxicas e poluem o meio ambiente com o escorrimento de óleo rico de contaminantes perigosos. Em aterros, os pneus desperdiçam um espaço valioso, não são biodegradáveis, e freqüentemente emergem à superfície, criando uma nova gama de preocupações ambientais (incluindo o vazamento de outros resíduos perigosos que tenham sido aterrados junto com os pneus). Ansiosos para minimizar essas ameaças, os governos, os cientistas e a indústria de pneus estão todos em busca de métodos seguros de destinação.

A destinação de resíduos de pneus representa um desafio muito maior do que a coleta, pois nenhum método de destinação conhecido é ao mesmo tempo seguro, adequado e economicamente viável. Além do aterro, apenas a incineração pode tratar os grandes volumes existentes de resíduos de pneus, mas ela produz emissões prejudiciais que podem causar câncer, assim como uma variedade de problemas respiratórios, de fertilidade e do sistema imunológico. Outros métodos de destinação podem não ser tão prejudiciais quanto a incineração, mas podem tratar apenas uma fração dos volumes existentes de pneus. Não há método de destinação conhecido que possa lidar com os volumes de resíduos de pneus gerados no Brasil sem ter um impacto negativo sobre a saúde e vida humana e o meio ambiente.”

31. Constatado esse fenômeno, pneus usados tornaram-se despojo de preocupação global. Meios de sua eliminação são pautas recorrentes.
32. Nesse tom, as perspectivas integrais das políticas de preservação ambiental precisam ser visualizadas na hipótese tratada, passando a cuidar do problema identificado como componente de uma cadeia.
33. Com total propriedade, acentua Canotilho, no estudo já referido, a importância desse tratamento integral das questões para a efetiva preservação ambiental:
“Daqui resulta uma significativa alteração quanto ao modo e extensão das actividades

e projectos carecidos de regulação. Não se trata apenas de policiar os perigos das 'instalações' ou das 'actividades', mas também de acompanhamento todo do processo produtivo e de funcionamento sob um ponto de vista ambiental''¹⁰.

34. A autorização de se comercializar pneus usados ou reformados, vindos do exterior, ainda que sob condições, não pode prescindir do devido enfoque ambiental. É inevitável que se tenha como produto da autorização estadual o aporte de “novos” pneus, incrementando, no final da cadeia, o montante de resíduos lançados no território brasileiro. O problema ambiental tende a se agravar.

35. Plena consciência da amplitude do tema demanda precisos esclarecimentos quanto aos rumos dados pela União nessa matéria: a política pública que se tem empreendido pelo Governo Federal, de longa data, marca ferrenha repulsa à importação de pneus usados e reformados, no intuito exatamente de evitar a transferência de despejos de outros países para o nosso território.

36. A linha adotada pelo Poder Público central foi iniciada pela edição da Portaria DECEX n.º 8, de 14 de maio de 1991, do Departamento de Operações de Comércio Exterior, em que se vedou a importação de bens de consumo usados, dentre os quais pneus. Seguidas resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente – Conama partiram no caminho de mesma vertente (Resoluções 23, 258 e 301). Em destaque, com a dita Resolução Conama n.º 258, de 1999, pretendeu-se angariar ambiente propício e estimulante à coleta e destinação de pneus, estabelecendo-se obrigação legal de cuidarem, seus produtores e importadores, da destinação final de seus produtos, inclusive.

37. Pela Portaria SECEX 8/2000, a Secretaria de Comércio Exterior manteve a proibição, especificando que se estendia à importação de pneus usados ou reformados¹¹. Há argumento factual impactante a partir desse evento: a só edição da Portaria SECEX 8/2000 foi responsável, segundo informação constante da justificativa de projeto de lei apresentado pelos Ministros do Meio Ambiente e da Saúde à Presidência da República, por expressiva redução da importação de pneus reformados. Consta do EM INTERMINISTERIAL N.º 37/MMA/MS/2005: *“A despeito da abertura para o MERCOSUL, o volume de pneus reformados importados pelo Brasil caiu,*

¹⁰ Ibidem, p. 106.

¹¹ Ressalva feita apenas aos países do Mercosul, por força do laudo do Tribunal *Ad Hoc* constituído em face do conflito entre Uruguai e Brasil, segundo o qual a prática de proibir essa modalidade de importação e comércio atentaria contra decisão do Conselho do Mercado Comum.

*segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior, de 3.334.362 unidades, em 1998, para 237.887 unidades, em 2004, o que demonstra a efetividade da Portaria SECEX no 8, de 2000 e sua relevância do ponto de vista ambiental e de saúde pública”*¹².

38. Finalmente, a Portaria SECEX 14/2004, por seu art. 40, veda, por completo, a importação do que se classifica como despejo; pneus usados ou reformados.

39. A proibição das importações pelo Brasil, como destaca a referida petição do Brasil à OMC, há de ser compreendida como política concebida para proteger a saúde pública e o meio ambiente. A legitimidade dessa orientação é incontestável, e avaliação de resultados¹³ demonstra o acerto do sistema de controle adotado – basta ver o dado colhido da justificativa de projeto de lei acima destacada, em representação à redução drástica da importação de pneus usados ou reformados.

40. De todo modo, no que toca à problemática ora revolvida, é intuitiva a idéia de que aos Estados, diante do quadro normativo montado pela União, caberá o papel de detalhar, para suas peculiaridades, as linhas e razões adotadas, de maneira ampla e geral, pelo ente central. Noutra modo de dizer, existindo a proibição, dentro dos moldes propostos pela União, aos Estados caberá o papel de complementar as diretrizes de vedação. Ir de encontro às disposições federais (nacionais, em verdade), contudo, representa invasão desmedida ao campo normativo reservado à União.

41. As previsões das leis gaúchas, ao admitirem a comercialização de produtos banidos pela legislação nacional, abrem espaço para pontual brecha na força normativa das normas de proteção, que têm caráter de preservação ambiental e de saúde pública. É irrita a imagem de comercialização de produto dentro do Estado do Rio Grande do Sul que, em qualquer outra unidade da Federação, está sujeita a multa, por imposição de Decreto Presidencial (n.º 3.919, de 14 de setembro de 2001). A antinomia, a ser solvida em proveito do que Norberto Bobbio chamou de “dever de coerência do ordenamento jurídico”, resolve-se pela sobreposição da norma superior, visto que

¹² www.presidencia.gov.br, acessado em 18 de setembro de 2006.

¹³ Ver, nesse sentido, a orientação pragmática de verificação proposta por Canotilho: “A ponderação de direitos e interesses numa perspectiva multitemática é, por natureza, mais complexa e conflitual. Daí a necessidade de compatibilização dos instrumentos imperativos e cooperativos, da articulação de regras de carácter jurídico e estritamente vinculador ao princípio da legalidade com dimensões atentas às condições concretas de actuação (a chamada ‘elasticidade situativa’) e da substituição de uma ‘policia de pormenores’ por um sistema de controlo (ou de pós-avaliação) dos resultados” (Idem, p. 106).

estamos a tratar de diferentes níveis de deliberação normativa¹⁴. Diz Bobbio, “*a pessoa ou o órgão autorizado a formular normas inferiores é levado a estabelecer normas que não estejam em oposição a normas superiores...*”¹⁵.

42. Não se pode eliminar a idéia de que “*...as instituições do Estado de direito não visam simplesmente reduzir a complexidade, mas procuram mantê-la através de uma contra-regulação, a fim de estabilizar a tensão que se instaura entre a facticidade e validade*” (HABERMAS, Jürgen)¹⁶. Dentro do âmbito de discussão, sem eliminar essa ou aquela vertente de pensamento, é que se haverá de compor a decisão legítima. Ao Estado moderno cabe compor os meios de expressão dessa participação. A política adotada quanto ao comércio e importação de pneus usados e reformados deve ter seu espaço de deliberação – que certamente será tomado pelo Congresso Nacional, onde tramita projeto de lei sobre a matéria. O que se está a prevenir neste momento, pelo meio institucional apropriado, é o incremento de incerteza jurídico-política quanto a decisão de tão marcante jaez. É de se pensar num agir comunicativo, dentro do qual o Estado irá proferir sua decisão. A serenidade desse processo não pode ser prejudicada pela eclosão de posições de autoridade, enfraquecendo a legitimidade e eficácia da posição central tomada.

43. O conflito normativo, de compleição lógico-jurídica, esbarra no que se põe nos incisos VI, VIII e XII do art. 24 da Lei Fundamental. Os §§ 1º a 4º do art. 24 regulam como haverá de se entender a eficácia de cada uma das normas concorrentemente editadas pelos entes federados, deixando claro que à União caberá editar normas de feição geral, às quais os Estados estão inexoravelmente vinculados. A proibição, uma vez decidida pelo Poder Central, é de ser acatada como parâmetro generalizado, sob pena de recairmos em situações de tremenda instabilidade jurídica e social, ou, até mesmo, em molduras de injustiça patente, como a hipótese de se ter comerciante catarinense multado por praticar ato de comércio tido por regular no âmbito territorial do Estado do Rio Grande do Sul. Voltando aos escritos de Bobbio, não há como deixar de anotar que “*Onde existem duas normas antinômicas, ambas válidas, e portanto ambas aplicáveis, o ordenamento jurídico não consegue garantir nem a certeza, entendida como possibilidade, por parte do cidadão, de prever com*

¹⁴ **Teoria do Ordenamento Jurídico**. Brasília, Editoria Universidade de Brasília, 1989, p. 110-111.

¹⁵ *Idem*, p. 111.

¹⁶ **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. vol II, 2.ed., Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 2003, p. 188.

*exatidão as conseqüências jurídicas da própria conduta, nem a justiça, entendida como o igual tratamento das pessoas que pertencem à mesma categoria”*¹⁷.

44. Do mesmo modo, e voltando ao argumento da visão integrativa necessária à proteção ao meio ambiente e à saúde pública, é dado evidente a perda de eficácia da política pública empreendida, na hipótese de se admitir a regulação da matéria por toda e qualquer unidade federativa. A corrosão da política de proteção só estará afastada se for mantida a orientação de sistema, integrado e coerente, sem brechas ou rupturas, pelas quais se esvaziaria todo o conteúdo de comando de conduta e, portanto, a eficácia da norma central. O objetivo só será alcançado, no caso em apreço, pela vedação ampla e geral, em vigor em todo o território nacional.

45. Concluindo, a articulação política relacionada a temas de feição ambiental ou de saúde pública recomenda tratamento centralizado de processos e regras. Nesses moldes, as leis estaduais gaúchas, ao dissociarem-se das diretrizes nacionais quanto à política governamental de resíduos ambientalmente comprometedores, com destaque ao destino de pneus usados e reformados – foco identificado como causa de problema de grande impacto para a população brasileira –, a ponto de se ter por comprometido todo o sistema de proteção que se havia concatenado, pecam ao afrontar repartição de competências legislativas traçadas na Constituição da República.

46. É de se ter por violados os incisos VI, VIII e XII do art. 24 da Lei Fundamental, na leitura que lhes dão os §§ 1º a 4º do mesmo dispositivo, como ainda, o art. 225, em complemento, por desatenção do Poder Público gaúcho aos seus deveres políticos de preservação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Conclusão

Pedido de medida liminar – eficácia das normas estaduais e risco de lesão

47. Assim, demonstrada a inconstitucionalidade dos dispositivos ora impugnados, o que consubstancia o *fumus boni iuris* das alegações expendidas, vislumbra-se também o *periculum in mora*, pois os reflexos na ordem internacional – em desprestígio ao papel da União perante a comunidade estrangeira – são evidentes. Ao se instalar contencioso internacional – como noticiado pela AGU –, a possibilidade

¹⁷ Idem, p. 113.

de condenação, com pesado ônus para a União, passa a ser dado relevante e consistente, a ponto de justificar o pedido de concessão de medida liminar. O respeito da República Federativa do Brasil perante a comunidade internacional se põe como item relevante do pleito de suspensão imediata da eficácia das normas estaduais referidas.

48. A preservação e a integridade da política pública central, em proveito do meio ambiente equilibrado e da saúde pública, requer atenção destacada. As normas estaduais, enquanto detiverem mínima eficácia, representam perigo de danos relevantes a tais valores, amplamente prestigiados pela Constituição da República. A suspensão cautelar da eficácia desses diplomas é medida de resguardo, não só da integridade federativa, encerrando antinomia indesejável, mas também, e com especial relevo, das medidas públicas de proteção a direitos de concepção evoluída, marcos da dogmática contemporânea do direito constitucional e da Teoria do Estado.

49. Dessa forma, presentes os requisitos exigidos à concessão da medida cautelar, com eficácia *ex nunc*, nos termos previstos no art. 10 da Lei n.º 9.868/99 e no artigo 170 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, pleiteia-se a suspensão *ad cautelam* das Leis 12.114, de 5 de julho de 2004; 12.182, de 17 de dezembro de 2004; e 12.381, de 28 de novembro de 2005, todas do Estado do Rio Grande do Sul, por ofensa aos artigos 22, VIII; 24, VI, VIII e XII, na leitura que lhes dão os §§ 1º a 4º do mesmo dispositivo; e 225 da Constituição da República.

50. Requer, por fim, que, colhidas as informações necessárias e ouvido o Advogado-Geral da União, seja determinada a abertura de vista dos autos à Procuradoria-Geral da República para manifestação, pedindo que, ao final, seja julgado procedente o pedido formulado.

Pede deferimento.

Brasília, 19 de Setembro de 2006.


ANTONIO FERNANDO BARROS E SILVA DE SOUZA
PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA