



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Nº 4821-PGR-AF

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 101-3

ARGÜENTE : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
ARGÜIDO : PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
ARGÜIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO
ARGÜIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO
ARGÜIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO
ARGÜIDO : TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO
ARGÜIDOS : JUÍZES FEDERAIS DAS 2ª, 3ª, 5ª, 7ª, 8ª, 11ª, 14ª, 15ª, 16ª, 17ª, 18ª, 20ª, 22ª, 24ª, 28ª E 29ª VARAS FEDERAIS DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO
ARGÜIDO : JUIZ FEDERAL DA 4ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE SÃO PAULO
ARGÜIDO : JUIZ FEDERAL DA 3ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESPÍRITO SANTO
ARGÜIDO : JUIZ FEDERAL DA 12ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DE MINAS GERAIS
ARGÜIDOS : JUÍZES FEDERAIS DAS 2ª, 4ª, 6ª E 7ª VARAS FEDERAIS DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO PARANÁ
ARGÜIDO : JUIZ FEDERAL DA 5ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO CEARÁ
ARGÜIDO : JUIZ FEDERAL DA VARA FEDERAL AMBIENTAL DE CURITIBA
RELATORA : Ministra **Cármen Lúcia**

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. EQUILÍBRIO DO MEIO AMBIENTE E PROTEÇÃO À SAÚDE. IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS PARA PROCESSOS DE REFORMA. VEDAÇÃO POR ÓRGÃOS PÚBLICOS DE CONTROLE. PATENTE RISCO À COLETIVIDADE. RECONHECIMENTO INTERNACIONAL DA QUESTÃO DOS PNEUS USADOS COMO ITEM DE PREOCUPAÇÃO AMBIENTAL. COMPROMISSOS INTERNACIONAIS DO BRASIL. MODELO COMPROMETIDO POR DECISÕES JUDICIAIS, QUE, AO CONTRÁRIO DA POLÍTICA PÚBLICA ADOPTADA, PERMITEM A IMPORTAÇÃO DESSES DESPOJOS. CABIMENTO DA ADPF. QUESTÃO CONSTITUCIONAL

RELEVANTE E SÉRIA. AMPLITUDE DE SUA EXTENSÃO E DA IMPORTÂNCIA DE SE SOLUCIONAR O TEMA PELA VIA CONCENTRADA. CONSIDERAÇÕES SOBRE A IDÉIA DE EQUILÍBRIO E DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS, EM SUA CONCEPÇÃO OBJETIVA. LEGITIMIDADE DOS ARGUMENTOS APRESENTADOS PELOS ÓRGÃOS DE CONTROLE. PONDERAÇÃO DE INTERESSES E A PREVALÊNCIA, NA HIPÓTESE, DOS VALORES CONSTITUCIONAIS QUE SE OBRIGAM PELA PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E À SAÚDE. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.

1. Trata-se de arguição de preceito fundamental proposta pelo Presidente da República, em impugnação à interpretação que tem sido adotada em decisões judiciais, por alegada afronta aos arts. 196 e 225 da Constituição da República.
2. O argüente expõe o seguinte cenário: há forte preocupação, nos meios científicos, quanto ao descarte no meio ambiente de material classificado como perigoso, por características físico-químicas que apresentem, capazes de causar deterioração do equilíbrio ecológico.
3. Dentro dessa linha de apurações, ganhou ressaltado destaque a questão ligada ao comércio de pneumáticos usados. O fenômeno detectado foi o de que o Brasil se tornara centro de despejo, por meio de remessa como produto de consumo usado, para revenda e reutilização por consumidores brasileiros, de enorme quantidade de pneus utilizados no exterior, que, lá classificados como inutilizados, eram importados para o território nacional e submetidos a processos de reforma, ganhando alguma expectativa mínima de uso, mas que, ao fim e ao cabo, reforçariam o imenso passivo de material a ser manejado nos procedimentos de neutralização de impacto ambiental.
4. O relevo a que ascendeu a questão dos pneus importados usados – tidos hoje como uma das mais relevantes pautas do Brasil na política de proteção do meio ambiente – tem fundamento na aparente neutralidade desse material, mas que, fora dessa percepção leiga, para os quadros técnicos de pesquisa e de decisão, constituem-se numa das mais candentes temáticas da defesa do equilíbrio ecológico do meio ambiente.

5. Tendo em consideração a complexa composição química do material, aliada às condições físicas do produto e sua propensão ao amontoamento de larga escala, os meios de controle não têm hoje nenhuma dúvida quanto ao potencial extremamente prejudicial não só ao equilíbrio do meio ambiente, como também à saúde coletiva. Além de berço da procriação de insetos vetores de doença infecto-contagiosas, a queima de pneus usados, afora a própria degradação do material de sua composição, é item de índices de imensa toxicidade.

6. Num tal cenário, os órgãos públicos de decisão se posicionaram no sentido de banir a comercialização desses chamados despojos, mediante a proibição plena da importação de pneus já utilizados. Reflexo disso, e em reação a processo iniciado com o depósito, pela República Federativa do Brasil, de carta de adesão à Convenção de Basiléia sobre o controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos, de março de 1989, tomaram forma atos do Conselho Nacional do Meio Ambiente, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, no sentido de tornar expressa proibição já editada pela Secretária de Comércio Exterior (SECEX), no que toca à vedação irrestrita de pneumáticos usados, classificando-os como resíduos inertes, de importação, portanto, proibida.

7. Tudo toma corpo nas Resoluções 23/96 e 234/98, do Conama, reguladas, para efeitos administrativos dos organismos de controle do comércio exterior, pela Portaria 8/2000, da SECEX.

8. No relato dos fatos e ocorrências então surge na petição inicial referência a uma inconsistência do modelo: aparecem as indicações de laudo arbitral proferido em favor da República Oriental do Uruguai, em que o Tribunal Arbitral *Ad Hoc* do Mercosul reconheceu a países integrantes dessa comunidade sulamericana de comércio o direito de exportar para o Brasil pneus remoldados. Nesse patamar, a proibição decidida internamente seria, ao menos em parte, suplantada em razão do comprometimento internacional do Brasil com regras fixadas para o comércio com os demais integrantes do bloco econômico sulamericano.

9. Esse ruído no esquema institucional desenhado pelos órgãos públicos de decisão da área de proteção ao meio ambiente causou a reversão de algumas posições, fazendo surgir a Resolução 301/02, do Conama, dentro da qual, sem abalo das proibições genéricas, haveria se adequar a política pública no que toca aos produtos vindos de países integrantes do Mercosul. Na mesma linha foram editados o Decreto 4.592/03 e a Portaria 14 da SECEX.

10. A apuração central do argüente trata da expansão dessa abertura por decisões judiciais, em sua maioria de caráter de urgência, motivadas em atenção ao mencionado laudo arbitral, ainda que constituído dentro de uma conjunção particular de justificativas, para outros mercados exportadores de pneumáticos usados. Argumenta que, dentro dessa arena, sob a invocação da livre iniciativa (CRF, art. 170, IV e parágrafo único) e do princípio da isonomia (CRF, art. 5º), a política de proibição de importação de dejetos dessa espécie tem sido simplesmente abolida, sem que se tenha legítima razão para tal atuação.

11. Ao contrário, a evolução dos projetos de importação de pneus para reutilização, lastreados em conjunto de decisões judiciais com tal autorização, está se constituindo em ponto de elevado grau de ameaça à integridade de uma das mais elevadas políticas de defesa do equilíbrio do meio ambiente hoje em execução no Brasil.

12. A peça inicial então caracteriza tais decisões como atos estatais, do Poder Público, que lesam preceitos fundamentais, a se admitir a invocação da medida ora em exame (Lei 9.882/99, art. 1º). Partindo de uma leitura que dá pela possibilidade de *decorrência* dos direitos fundamentais, no sentido de se admitir a abertura de seu quadrante não só ao rol das previsões explícitas do art. 5º da Lei Fundamental, valendo juízos de apuração mais sistêmicos, o argüente clama pela violação ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à proteção à saúde.

13. A invocação se vale das previsões dos arts. 196 e 225 da Constituição da República, tidos aqui por vilipendiados nas decisões judiciais que garantem a particulares a prerrogativa de, direta e ilimitadamente, livrando-se das limitações administrativas impostas pelos órgãos de regulação do comércio exterior e de proteção do meio ambiente, importar pneus usados, com o fim de colocá-los no comércio e, ao fim e ao cabo, proporcionar o incremento significativo do passivo ambiental com que gerações futuras terão de lidar.

14. Mirando o conjunto amplo de decisões judiciais nesse sentido, o argüente anuncia: “[t]udo isso somente vem a comprovar a pronta necessidade de o Supremo Tribunal Federal declará-las ilegítimas por meio da presente Argüição de Descumprimento de Preceito Fundamental, a fim de reparar e evitar a perpetuação da lesão ora reclamada”, pois, “...fato é que essas decisões judiciais têm causado grave prejuízo ao meio ambiente, uma vez que apenas em 2005 foram importados [nessas bases] aproximadamente 12 milhões de pneus usados” – fls. 22 e 23.

15. O montante de importações nesses moldes é tão significativo que está a gerar uma segunda (e ainda mais expressiva) inconsistência. Sendo o pneu usado base de um processo industrial – para o caso, o processo de remodelagem –, a União Européia argumenta em foros internacionais de comércio (OMC) que o Brasil está impondo barreiras não-tarifárias a pneus usados ou já remoldados/reformados. Deveria, sob a lógica que se está desenhando na OMC, abrir seu *mercado* (expondo, por consequência, seu meio ambiente e a saúde de sua população) aos produtos fornecidos por países integrantes da União Européia, o que irá representar a inundação do Brasil com algo em torno de 2 a 3 bilhões de unidades de pneus reutilizados.

16. Junto a tais considerações, o argüente deduz mais detalhadamente as violações a preceitos fundamentais que suscita. Dá por afrontada a defesa, constitucionalmente determinada, da ordem ambiental. Aduz que não há método eficaz de se eliminar os resíduos decorrentes da degradação de pneus, com severo comprometimento do ambiente em que é despojado. Os amontoados de pneus, decorrência inevitável da completa inutilização do produto para qualquer processo econômico ou de consumo, são recorrentemente atingidos por queimas descontroladas do material, a liberar compostos químicos de elevado nível tóxico.

17. Afirma que “...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...” – fls. 27.

18. Em seguida expõe os processos de renovação de pneus usados, mas ressalta que é dado absolutamente certo o de que têm vida útil consideravelmente menor que a de produtos novos. Soma a essa informação a deficiência em se classificar, antes da importação, o percentual de pneus importados que não servem absolutamente aos processos de reforma, os quais constituem imediatamente passivo ambiental. Estima em 30% (trinta por cento) tal porcentagem.

19. O argüente, enfim, deduz razões em contrariedade aos pontos centrais das demandas que versam a matéria. Ataca, primeiramente, o argumento da potencial violação à liberdade de iniciativa e de comércio. Lida então com a reserva fixada na parte final do art. 170 da Constituição da República, que à ordem econômica determina a observância da defesa do meio ambiente, atendendo ao disposto no inciso VI. Não há que se falar numa ilimitada liberdade de ação dos particulares nesse campo da atividade

econômica, liberdade essa que não é absoluta, devendo se comportar em harmonia com outros valores protegidos pela Lei Maior, e no caso precipita a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

20. O princípio da igualdade ganha discurso similar, ao se indicar, nas considerações do argüente, que a invocação imediata desse primado não tem sentido para toda e qualquer situação de disparidade. Somente a diferenciação sem sentido, sem justificativas legítimas, há de ser banida, tendo em consideração que padrões diferenciados, para atender a critérios substanciais de igualdade, exigem tratamentos singularizados. Seria essa a hipótese da permissão (imposta ao Brasil) de se importar pneus vindos de países integrantes do Mercosul. A imposição de um singular processo, por decisão de organismo internacional de que o Brasil participa, não pode justificar a sua expansão para outras circunstâncias, sob pena de a deliberação interna ser atingida pelo pronunciamento internacional numa escala maior da que lhe é conferida.

21. Quanto a alegações de violação ao princípio da legalidade, afirma que as vedações fixadas por entidades públicas administrativas, componentes do Poder Executivo, encontram fundamento imediato na Constituição, em seu art. 237, no que se refira a comércio exterior, e ainda no art. 225, § 1º, que confere ao Poder Público o poder de controlar processos ou produtos que impliquem risco à vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente.

22. Por fim, a peça inicial, a par de não divisar outro meio eficaz de sanar a lesividade, destaca a existência de controvérsia judicial séria e atual, tornando de extrema relevância a definição da matéria pela Corte Constitucional, com proveito para o sistema jurídico e para a segurança das relações jurídicas, inclusive as de cunho internacional.

23. Formula ainda pleito de medida liminar, dando conta dos riscos de edemias de dengue (que tem nos depósitos de pneus criadouro do inseto vetor da doença) e da posição internacional do Brasil, que, mantidas as ordens judiciais que autorizem a importação desse material, é então visto pelos organismos internacionais de comércio como um país que admite, apesar de sua legislação vedar, esse processo econômico, devendo abrir seu mercado a “produtos” vindos do continente europeu.

24. Finalmente, os pedidos são vazados no sentido de se ter a declaração de constitucionalidade de todos os atos que regulam as restrições à importação de pneus usados, em restauração aos conteúdos normativos dos arts. 196 e 225 da Lei Maior, assim como,

cumulativamente, a decretação da cassação de todas as decisões judiciais contrárias a tal declaração.

25. A tese inversa, defendida por associações de empresas que têm por objetivo a reforma de pneus usados – aqui ouvidas na qualidade de *amici curiae*, e adotada nas inúmeras decisões judiciais que servem de justificativa para esta medida – sintetiza-se nas seguintes considerações.

26. Estabelece, inicialmente, que os pneus usados nacionais, em vista das condições de uso que aqui se processam, são inviáveis à remoldagem.

27. Nega que exista dano ambiental. A questão central deveria ser a destinação dos pneus inservíveis, e não o modo pela qual foram originariamente produzidos. Como há regras de equalização ambiental, ou seja, como a comercialização de determinado número de pneus exige a retirada do meio ambiente de outros tantos, tanto para pneumáticos novos quanto para os que foram objeto de remoldagem, o fato de se importar matéria prima para a industrialização de bens reformados seria tão relevante quanto a produção original de um pneu novo.

28. Assim, ao recusar que haja danos ambientais mais severos, argumenta ser compatível o exercício dessa atividade econômica com a preservação do meio ambiente, tornando sem validade o discurso do argüente. Desenvolvimento econômico e proteção do meio ambiente seriam postulados complementares, é o marco que se apresenta.

29. Não existe justificativa legítima para ser proibida a importação de pneus usados, não só pelos argumentos antes deduzidos, mas também porque tais resíduos sequer constariam do rol de elementos perigosos tratados na Convenção de Basileia, ou mesmo em vista de existir a previsão de compensações ambientais prévias.

30. Avançando, lança luzes sobre a questão dos países integrantes do Mercosul, que têm autorização para exportar pneus remoldados para o Brasil. Num tal quadro, ofenderia não só a liberdade de iniciativa e a livre concorrência, mas também o princípio da isonomia, o bloqueio à importação de matéria prima por fabricantes nacionais.

31. Por critérios formais, recusa-se que o Conama detenha atribuição para fixar pautas de tão grande extensão. Crê-se que restrições ao comércio exterior escapam ao campo de atuação da entidade.

32. O cabimento da arguição se confirma ante a provocação articulada de questão constitucional viva, de relevo incontestável, tocando ao âmbito normativo dos arts. 196 e 225 da Constituição da República, avaliado sob a perspectiva de sua diminuição – ilegítima – por meio de decisões judiciais reiteradas que, em seu conjunto, estabelecem quadro de preocupante reversão de determinada política pública.

33. Tudo vem ainda acompanhado de tom pela concretização de valores constitucionais caros à sociedade brasileira, assim como à garantia e à ponderação de direitos fundamentais aparentemente em conflito. Contrapõem-se nos debates aqui travados, de um lado, (i) liberdades clássicas, ligadas ao direito individual de se auto-determinar, no que tange à escolha de determinada atividade econômica, sem interferência estatal, e de outro (ii) direitos fundamentais objetivados, dentro de parâmetros mais avançados de um Estado (constitucional) Democrático de Direito, em que está o Poder Público não só atento a compromissos históricos com liberdades primárias, mas também imbuído doutros valores, ainda mais complexos e elevados, como a dignidade da pessoa humana, e seu necessário casamento com a defesa do meio ambiente e da saúde coletiva, sem os quais a própria liberdade substancial se veria, de fato, impossibilitada.

34. Desse modo, há envolvido nos debates de preceitos fundamentais claros, caracterizados em princípios fortes da Constituição, como existe também grau considerável de repercussão na sociedade brasileira, postos em xeque, argumenta-se, por atos judiciais. O caso expande-se para além das autoridades públicas de controle aduaneiro e dos empreendedores do setor de industrialização e comércio de pneumáticos, tocando a todo o plano difuso de potenciais atingidos pela propagação de um tal dano ao meio ambiente e aos programas de saúde pública. Evidencia-se, assim “*a utilidade da solução da controvérsia pelo critério objetivo*”, de que é integrante da arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF 33, Ministro GILMAR MENDES, DJ de 27/10/06, p. 31).

35. Pelo **cabimento** da medida.

36. No mérito, adianto que minha posição é pela **procedência** dos pedidos, ante a evidente violação a valores de alto prestígio constitucional, que, postos de lado sob argumentos laterais, estão sendo ameaçados por conjunto sólido de decisões judiciais.

37. O Ministério Público Federal tem posição sobre o tema, como teve chance de apresentar na peça inicial que ofereci ao Supremo Tribunal Federal, em impugnação a leis do Estado do Rio Grande do Sul, que, em suma, ainda que dentro de parâmetros específicos, admite a importação de pneus usados ou reformados (ADI 3.801, relator o Ministro CELSO DE MELLO).

38. Naquela oportunidade, desenvolveu-se a defesa da inconstitucionalidade das previsões estaduais não só pelo aspecto formal, por invasão à competência legislativa privativa da União para legislar sobre comércio exterior, mas também pela ótica – sistemática – da garantia constitucional de defesa do meio ambiente equilibrado.

39. As considerações então forjadas se vergavam por uma perspectiva total do Estado contemporâneo, em que na pauta de considerações do Poder Público entram delineamentos quanto a elementos de ordem difusa, caracterizada, em muitos casos, na necessária atenção que os governos organizados devem conceder à defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

40. Essa abordagem global de temas públicos, que se tomam em prismas mais amplos que os classicamente enfrentados no passado – então centrados em planos individuais, em que se fixaram os direitos clássicos de liberdade pessoal –, exigiria a percepção de um sistema de normas e de regras, a representar, finalmente, a conexão de uma pluralidade de interesses, que devem ganhar peso e consideração, a ponto de se obter modelo moderno de Estado, a que todos inclua (posição compreendida por alguns como a orientação de um Estado inspirado por direitos de quarta geração).

41. A idéia do pluralismo torna objetiva a perspectiva subjetiva dos direitos das primeiras gerações, e, como anuncia PAULO BONAVIDES, compendia o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos. Traduz a evolução do modelo de liberdade subjetiva, de defesa do cidadão contra o poder estatal (*status negativus*), para a ótica objetivada dos direitos fundamentais, pelo qual ganha vigor a compreensão da ação estatal numa linha prestacional (*status positivus*), como caminho necessário à concretização da dignidade da pessoa humana. Somente por meio da confecção de uma mínima teia material é que se pode falar, verdadeiramente, em liberdade¹.

1 PAULO BONAVIDES, p. 645-646.

42. Esse plano de idéias supera também desenhos que nos eram tão corriqueiros. Cede a perspectiva cindida de interesses público e privado. Não se trata, pois, de apregoar a prevalência do interesse público sobre o privado, mas de lidar com a dupla concepção dos direitos fundamentais, que podem, num plano individual, impor a fixação de limites à ação do Estado, como noutra ângulo, servir de diretrizes à atuação do Poder Público². A defesa do meio ambiente, antes de ser um programa público, é também a concepção de uma teia jurídica de proteção à existência digna de nossa sociedade e das gerações que virão.

43. Se de um lado temos o direito de liberdade em ação, temos, de outro, o direito fundamental de uma existência digna, somente possível quando o Estado esteja comprometido, com prestações e ações positivas, além das ações de regulação, a defender o meio ambiente equilibrado.

44. Noutra modo de dizer, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (direito classificado como de terceira geração) não pode ser imaginado como mera derrogação da liberdade individual de qualquer um se lançar a determinado empreendimento econômico (direito de primeira geração); da mesma maneira que o inverso não pode ser invocado, ou seja, o direito subjetivo individual de livre iniciativa tem, sim, limites, e limites que estão mais bem traçados quando são contrastados com direitos de ordem mais ampla, evoluídos ao patamar de defesa de uma tal ordem social, a que as futuras gerações tenham reservada suficiente organização normativa em proteção a seus interesses.

45. O meio ambiente, num discurso de tais dimensões, parte não só de seus aspectos mais corriqueiros, mas se lança a outras áreas de convivência humana, como, no caso, a ordem econômica. A ação do homem, no plano das relações econômicas, é fator de influência nos destinos do meio ambiente, e, portanto, devem ser considerados pelas políticas de defesa ecológica.

46. Em desenvolvimento às considerações de sistema ecologia x meio ambiente x relações econômicas, vinga a idéia de equilíbrio, bem desenvolvida no texto então apresentado na ADI 3.801. É tal sua exposição:

“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

2 DANIEL SARMENTO, p. 51.

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 Canotilho:

'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).' (**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. Ênfases acrescidas.)

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 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."

47. Pois é dentro desse contexto dogmático e normativo que a questão dos autos se insere. É ferverilhante a discussão acerca da constatada ação dos pneus inutilizáveis sobre o meio ambiente. A sua característica extremamente robusta, tanto física quanto quimicamente abordada, os sentença a uma duração absolutamente indeterminada, com dificuldades ainda crescentes de armazenamento desse material. A queima a que se

sujeitam os amontoados são outro lance dos processos de estocagem de muita preocupação³.

48. Os elementos do debate que tratam do questionamento ambiental dos pneus não são recusados por nenhum dos personagens deste processo de decisão. A divergência parece estar sediada apenas na consideração da importação de pneus, tida pelos que defendem tal atividade como uma abertura inerte para o problema, enquanto outros se enfileiram uníssonos sob a retórica de que se irá criar ambiente propício ao agravamento severo da questão ambiental.

49. Um argumento insuperável diz com a já instalada questão do despojo dos dejetos, que, finalizada a vida útil econômica do bem, não têm destinação viável para nenhum processo aperfeiçoado de reutilização. Fala-se em alguns destinos, como a moagem para pavimentação de estradas⁴, mas todas – absolutamente todas – as saídas são por demais dispendiosas, a ponto de se inviabilizarem, ao menos neste momento, como solução para a questão.

50. De outro lado, a utilização comercial de produtos reformados não se justifica ante a perspectiva da substituição de pneus novos, que, virtualmente, deixariam de ser comercializados. Há um dado relevante nesse ponto, que é bem destacado nas razões apresentadas pelo argüente. Absolutamente não há como se promover válido controle dos pneus que entram no país nesse processo de importação, sendo verificado que, sem maiores considerações quanto ao montante que é destinado aos processos de reforma, desde logo 30% (trinta por cento) dos lotes já chegam ao país inteiramente degradados, sem a menor condição sequer de aproveitamento pelos importadores/consumidores^{5 e 6}.

3 E é ainda de se considerar que os pneus são, hoje, grandemente destinados à queima em usinas de produção de cimento, como fonte secundária de energia.

4 Os pneus na mistura com asfalto e com cimento competem com outros insumos, significativamente mais baratos.

5 Esse dado é questionado pela Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados, que distingue pneus usados de “alta qualidade”, únicos passíveis de sofrer o processo de remoldagem, do restante (os classificados 30% das informações da peça inicial), que ainda assim teriam serventia nas indústrias de recapagem ou recauchutagem (item 35 e seguintes da sua segunda manifestação). Mas a percepção da *amicus curiae*, ao contrário do que deseja argumentar, parece certificar que, de fato, e em apoio às afirmações do Presidente da República, imensa porção dos produtos importados não têm nenhuma serventia econômica. Úteis ou inservíveis – e aqui não se está a referendar esse dado, que não está demonstrado objetivamente nos autos –, o que se tem é um percentual de 30% de uma porção que, absolutamente, não tem destinação econômica em vista da destinação dos produtos importados ser, primordialmente, a indústria de remoldagem, o que representar dizer o mesmo que tais 30% são despojos de fato, sem uso, apenas enviados ao Brasil para serem amontoados.

6 A abordagem aqui examinada nulifica outro argumento das entidades inscritas na condição de *amici curiae*, no que dizem ser a demanda por pneus um dado alheio ao processo de importação. Ou seja, a demanda por pneus é uma constante. Mas, a par do raciocínio, não recusado pelas entidades, de que o

51. Enquanto aqui as indústrias de pneus novos, premidas pela legislação que as impõem quotas de neutralização de dejetos, pagam, literalmente, para que outros agentes eliminem os produtos já imprestáveis (há notícia do pagamento de R\$ 200,00 [duzentos reais] a tonelada às indústrias de cimento e de fabricação de asfalto), os importadores de pneus usados dispõem para importar objetos inutilizados. Agentes econômicos brasileiros pagam para recolher material inútil de outros países⁷, aumentando o passivo ambiental nacional.

52. A importação constitui-se, já de saída, na transferência de material absolutamente inutilizado proveniente dos países exportadores para o seu armazenamento em terras brasileiras. Essa é uma situação que, por si só, parece lançar muitas luzes quanto à relação dessa atividade econômica com o plano de equilíbrio que o Estado brasileiro, comprometido com futuras gerações de brasileiros, deve atender.

53. Portanto, a importação de pneus usados, uma vez apurada a patente ligação com o meio ambiente e seu equilíbrio, há de ser considerada como um fator a ser legitimamente regulado pelo Estado, em garantia a direitos fundamentais de ordem de brasileiros que, sequer, muitos deles, ainda nasceu. As considerações que externei na peça inicial da ADI 3.801 já divisavam também essa entonação do tema:

“29. Há vivo debate nas arenas públicas quanto aos resíduos de pneus não mais sujeitos a utilização. Esse produto, deteriorado, constitui um dos ferverdantes 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

pneu reutilizado tem menor expectativa de vida útil, o que, por si só, faz cair o argumento de neutralidade entre pneu reformado em comparação ao novo, é de se dizer que o processo de importação em si, e aqui o ponto tratado na ação, não o mercado de reforma de pneus, tem agregado à sua natureza uma particularidade que lhe torna ainda mais danoso: o processo se dá, sem qualquer consideração quanto ao incurso de pneus usados, de saída com um passivo de ao menos 30% de produtos desde logo degradados. Assim, a demanda tem pouco, ou nada, haver com a questão da importação de pneus usados e sua potencialidade nociva para o meio ambiente.

7 A Associação Nacional da Indústria de Pneumáticos especula que países estrangeiros chegam a subsidiar – ou mesmo a pagar – para ter passivos de pneus retirados de seus territórios por empresas de remoldagem (fls. 5 de sua manifestação).

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 implicado:

'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 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 escoamento 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.' (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]).

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' (Ibidem, p. 106)."

54. Há que se considerar que a proibição da importação de pneus usados e reformados não anula a iniciativa privada nesse setor de comércio e de indústria. O parque industrial instalado no país é expressivo⁸, e tem no próprio consumo de pneus internamente realizado material infundável de produção. O interesse pela irrigação do mercado interno com pneus importados atende apenas a questões individuais e de ordem eminentemente econômica, centrada na redução dos preços da matéria prima.

55. Esse enfoque não diz com a liberdade de iniciativa, mas ainda assim atinge os interesses contrapostos, tratados na defesa do meio ambiente. Pois se é bem examinada a questão, vê-se logo que a produção de pneus remoldados, ou de qualquer outra forma reformados, assim como sua comercialização, não são, ao menos por essa perspectiva, censurados ou banidos.

56. O que se tem aqui em jogo é a identificação de um caminho que, ainda que facilite a atividade econômica, está vedado ao agente que a pretenda explorar, pois implica déficit ambiental de conseqüências não dimensionáveis.

57. Expõe-se tão economicamente vantajosa a importação de pneumáticos usados que propiciou, segundo informa o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – Ibama, o florescimento de um mercado paralelo de comercialização de pneus usados, ainda que, por determinação das decisões judiciais que autorizam sua importação, estivessem destinados oficialmente à reforma (fls. 8 da manifestação da autarquia).

58. Finalmente, não tem justificativa clamar-se pela liberdade de iniciativa para se recuar em posições assumidas pelo Brasil perante a

8 O segundo memorial apresentado pela Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados dá conta de, ao menos, 1.600 estabelecimentos dessa natureza (item 24 da peça), “*espalhados por todo o território nacional*”.

comunidade internacional, que, assim como esta República, tem ciência do grave problema do transporte e da alocação de produtos perigosos à saúde. Vem tudo muito bem desenvolvido no texto da Convenção de Basiléia, incorporada ao ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto 875/93. A importação de produtos classificados dentro desse rol deve atender ao princípio do consentimento prévio e explícito.

59. O preâmbulo da mencionada Convenção é muito significativo, e merece referência, ainda que para ilustração:

“As partes da presente Convenção,
Conscientes do risco que os resíduos perigosos e outros resíduos e seus movimentos transfronteiriços representam para a saúde humana e o meio ambiente,
Atentas à **crecente ameaça à saúde humana e no meio ambiente que a maior geração, complexidade e movimento transfronteiriço de resíduos perigosos e outros resíduos representam,**
Atentas também ao fato de que a maneira **mais eficaz de proteger a saúde humana e o meio ambiente dos perigos que esses resíduos representam e a redução no mínimo de sua geração em termos de quantidade e/ou potencial de seus físicos,**
Convencidas de que **os Estados devem tomar medidas necessárias para garantir que a administração de resíduos perigosos e outros resíduos, inclusive seu movimento transfronteiriço e depósito, seja coerente com a proteção da saúde humana e do meio ambiente,** independentemente do local de seu depósito,
Observado que os Estados devem assegurar que o gerador cumpra suas tarefas no que se refere ao transporte e depósito de resíduos perigosos e outros resíduos numa maneira coerente com a proteção do meio ambiente, independentemente do local de depósito,
Reconhecendo plenamente que **qualquer Estado tem o direito soberano de proibir a entrada ou depósito de resíduos perigosos e outros resíduos estrangeiros em seu território,**
Reconhecendo também o **desejo crescente de proibir movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e seu depósito em outros Estados, especialmente nos países em desenvolvimento,**
Convencidas de que **os resíduos perigosos e outros resíduos devem, na medida em que seja compatível com uma administração ambientalmente saudável e eficiente, ser depositados no Estado no qual foram gerados,**
Consciente também de que **os movimentos transfronteiriços desses resíduos** do Estado gerador para qualquer outro Estado **devem ser permitidos apenas quando realizados em condições que não ameacem a saúde humana e o meio ambiente,** nas condições previstas na presente Convenção,
Considerando que um **maior controle do movimento transfronteiriço de resíduos perigosos e outros resíduos** agirá como um estímulo para a administração ambientalmente saudável

para os mesmos e para a redução do volume deste movimento transfronteiriço,

...

Conscientes da necessidade de continuar o desenvolvimento e a implementação de tecnologias ambientalmente racionais, que gerem escassos resíduos, medidas de reciclagem e bons sistemas de administração e de manejo, permitam reduzir ao mínimo a geração de resíduos perigosos e outros resíduos,

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

...

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

...

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

Acordaram o seguinte”

60. São protegidos pelos compromissos da Convenção de Basileia os resíduos que assim sejam classificados por regras internas dos países signatários (art. 1, 1.b)⁹.

61. Nesse passo, a invocação de liberdade de ação do particular parece realmente desconectada de toda a organização de valores que emergem do Texto Constitucional, que, bem mais evoluído do que uma mera carta de compromissos, faz-se relevante por pretender ser inclusivo, e nesse ponto, pretender dialogar com os inúmeros personagens que participam desse cenário, queiram ou não. Ou seja, se há a classificação de um tal resíduo como perigoso, nos termos da convenção internacional a qual o Brasil aderiu – e esse dado, como dito, não é contestado em si mesmo, pneus usados são resíduos perigosos –, é plenamente legítima, e em interesse de outros agentes que integram a comunidade, que o processo de sua importação seja vedado. E isso sem comprometer a liberdade de iniciativa, pois tal direito individual tem limites nos prumos que a lei lhe confere.

9 “1. Serão 'resíduos perigosos' para os fins da presente Convenção, os seguintes resíduos que sejam objeto de movimentos transfronteiriços:

a) Resíduos que se enquadrem em qualquer categoria no Anexo I, a menos que não possuam quaisquer das características descritas no Anexo III; e
 b) Resíduos não cobertos pelo parágrafo (a) mas definidos, ou considerados, resíduos perigosos pela legislação interna da parte que seja Estado de exportação, de importação ou de trânsito.”

62. Comercializar pneus reformados não é uma atividade proibida. Agora, querer executá-la a qualquer custo, ainda mais quando esse custo é assumido por outros, torna-se abusivo. Choque de interesses faz prevalecer o de maior peso na hipótese concreta, que, no caso, indisfarçavelmente, é da proteção ao equilíbrio ambiental e à saúde pública.

63. Em desfecho, mostrando-se legítima a decisão governamental de banir a importação de pneus usados para qualquer fim é consequência natural compreender que decisões judiciais em sentido contrário constituem lesão aos fundamentos da proibição.

64. O ambiente gerado pelos pronunciamentos, que tão abrangentemente admitem o processo de importação de pneumáticos, nulifica por completo a política pública adotada. Isso é o mesmo que se dizer que atividade econômica pode, sim, ser exercida sem rédeas, e mesmo à revelia da decisão soberana adotada pelo Brasil perante organismos internacionais. A violação, ao que se constata, é não só aos arts. 196 e 225 da Lei Maior, mas também ao art. 170, I e VI, e seu parágrafo único:

“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;

...

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 nº 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.**”

65. Lesão tal é passível de reparação pela via da argüição de descumprimento de preceito fundamental. Com isso se terá a concretização de direitos fundamentais, a consolidação de posições em defesa do meio ambiente e da saúde, assim como da seriedade dos compromissos internacionais assumidos pelo país.

66. Tudo assim analisado, manifesto-me pela procedência da presente argüição, em defesa dos arts. 196, 225 e 170, I e VI, da Constituição da República.

Brasília, 3 de novembro de 2008.

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