

## VOTO

**O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR):** A controvérsia diz respeito à constitucionalidade de lei estadual que prevê exceções à proibição da comercialização de pneus usados importados.

De um lado, articula-se a competência privativa da União para legislar sobre comércio exterior e interestadual e editar normas gerais concernentes à defesa da saúde e do meio ambiente; de outro, invocam-se os princípios da livre iniciativa, da liberdade de comércio e da busca do desenvolvimento sustentável, a par da atribuição normativa concorrente dos Estados e do Distrito Federal quanto à tutela do meio ambiente.

### **1. Do complexo normativo federal sobre importação de pneus usados**

A matéria não é inédita e tem relevante repercussão econômico-social, de modo que reputo pertinente rememorar o cenário normativo referente à importação de pneus usados.

Desde, ao menos, os anos 1980, a proteção do meio ambiente tem sido extensamente priorizada na compreensiva agenda das agências e organizações internacionais, a partir da difundida noção de desenvolvimento sustentável como aquele que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

Nesse contexto, teve início, nos países economicamente mais desenvolvidos, o combate aos danos causados por resíduos perigosos descartados ou abandonados, com o objetivo de resguardar a saúde pública e reunir recursos voltados ao financiamento de medidas e processos de descontaminação.

Em 31 de agosto de 1981, o Brasil editou a Lei n. 6.938, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecendo o princípio do poluidor-pagador como parâmetro para elaboração de política pública em assuntos ambientais, e criou o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

A Constituição Federal de 1988, promulgada em 5 de outubro, consagra a saúde como direito fundamental, cabendo ao Estado garanti-la por meio de políticas econômicas e sociais que visem à redução do risco de doença. A par disso, inclui o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, competindo aos poderes públicos e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as atuais e futuras gerações. Transcrevo os preceitos nos quais encerradas essas disposições:

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

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. 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;

Em 13 de maio de 1991, o Departamento de Operações de Comércio Exterior (Decex) – vinculado ao então Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento – proibiu a importação de bens de consumo usados, por meio da Portaria n. 8:

[...]

Art. 27. Não será autorizada a importação de bens de

consumo usados. (Redação dada pela Portaria SECEX Nº 8 DE 01/06/2011).

§ 1º Excetua-se do disposto neste artigo as importações de quaisquer bens, sem cobertura cambial, sob a forma de doação, diretamente realizadas pela União, Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios, autarquias, entidades da administração pública indireta, instituições educacionais, científicas e tecnológicas, e entidades beneficentes, reconhecidas como de utilidade pública e sem fins lucrativos, para uso próprio e para atender às suas finalidades institucionais, sem caráter comercial, observando, quando for o caso, o contido na Portaria MEFP nº 294, de 6 de abril de 1992. (Parágrafo acrescentado pela Portaria MDIC Nº 235 DE 07/12/2006).

§ 2º A regra constante do *caput* deste artigo não se aplica às importações de bens destinados à pesquisa científica e tecnológica até o limite global anual a que se refere a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990. (Parágrafo acrescentado pela Portaria SECEX Nº 18 DE 01/06/2011).

[...]

Nessa esteira, o Congresso Nacional editou o Decreto Legislativo n. 34, de 16 de junho de 1992, aprovando o texto da Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos, bem assim o seu Depósito, de 22 de março de 1989, a qual foi promulgada no ordenamento jurídico nacional mediante o Decreto n. 875, de 19 de julho de 1993, e regulamentada pela Resolução n. 452/2012/Conama. Consta do preâmbulo da Convenção o reconhecimento de que os Estados têm o direito soberano de proibir a entrada ou o depósito de resíduos perigosos e outros resíduos estrangeiros em seu território.

Na sequência, a Portaria n. 138-N, de 22 de dezembro de 1992, do Instituto Nacional do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), proibiu a importação de resíduos em todo o território nacional, de qualquer espécie e sob qualquer forma, com exceção dos produtos mencionados no Anexo I, e, expressamente, a importação de pneumáticos usados (“pneus meia vida”):

Art. 2º Para efeitos desta Portaria, considera-se resíduo sólido todo material nos estados sólido e semi-sólido que resulta de atividades de comunidade de origem: industrial, doméstica, hospitalar, comercial, agrícola, de serviços e de

varrição.

[...]

3º Cabe destacar como resíduos cuja importação é proibida:

[...];

III – os pneumáticos usados (pneus meia vida).

A Resolução n. 23, de 12 de dezembro de 1996, do Conama, que dispõe sobre resíduos perigosos, reforça a vedação à importação dos pneumáticos usados, denominados “Resíduo Inerte – Classe III”:

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

A coibição foi ratificada pelo órgão consultivo na Resolução n. 235, de 7 de janeiro de 1998:

Artigo 1º – O Anexo 10 da Resolução CONAMA nº 023, de 12 de dezembro de 1996, passa a vigorar com a redação prevista no ANEXO desta Resolução.

[...]

10-C – RESÍDUOS INERTES – CLASSE III – DE IMPORTAÇÃO PROIBIDA

Código NCM	Descrição
4012.20.00	Pneumáticos usados.

Com a Resolução n. 258, de 26 de agosto de 1999, o Conama fixou a responsabilidade do fabricante e do importador de pneus novos – incluídos os que acompanham o veículo – quanto à adequada destinação dos pneus inservíveis existentes no território nacional, deixando de considerar, para essa finalidade, a reforma:

Art. 1º Os fabricantes e os importadores de pneus, com peso unitário superior a 2,0 Kg (dois quilos), ficam obrigados a coletar e dar destinação adequada aos pneus inservíveis existentes no território nacional, na proporção definida nesta Resolução.

§ 1º Os distribuidores, os revendedores, os destinadores, os consumidores finais de pneus e o Poder Público deverão, em articulação com os fabricantes e importadores, implementar os

procedimentos para a coleta dos pneus inservíveis existentes no País, previstos nesta Resolução.

§ 2º Para fins desta resolução, reforma de pneu não é considerada fabricação ou destinação adequada.

§ 3º A contratação de empresa para coleta de pneus pelo fabricante ou importador não os eximirá da responsabilidade pelo cumprimento das obrigações previstas no *caput*.

A par disso, definiu os conceitos de pneu novo, usado, reformado e inservível, da seguinte forma:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Resolução, considera-se:

I – pneu ou pneumático: Componente de um sistema de rodagem, constituído de elastômeros, produtos têxteis, aço e outros materiais que quando montado em uma roda de veículo e contendo fluido(s) sobre pressão, transmite tração dada a sua aderência ao solo, sustenta elasticamente a carga do veículo e resiste à pressão provocada pela reação do solo.

II – pneu novo: pneu, de qualquer origem, que não sofreu qualquer uso, nem foi submetido a qualquer tipo de reforma e não apresenta sinais de envelhecimento nem deteriorações, classificado na posição 40.11 da Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM

III – Pneu usado: pneu que foi submetido a qualquer tipo de uso e/ ou desgaste, classificado na posição 40.12 da NCM.

IV – Pneu reformado: pneu usado que foi submetido a processo de reutilização da carcaça com o fim específico de aumentar sua vida útil, como:

a) recapagem: processo pelo qual um pneu usado é reformado pela substituição de sua banda de rodagem;

b) recauchutagem: processo pelo qual um pneu usado é reformado pela substituição de sua banda de rodagem e dos ombros;

c) remoldagem: processo pelo qual um pneu usado é reformado pela substituição de sua banda de rodagem, ombros e toda a superfície de seus flancos.

V – pneu inservível: pneu usado que apresente danos irreparáveis em sua estrutura não se prestando mais à rodagem.

Já a Portaria n. 8, de 25 de setembro de 2000, da Secretaria de Comércio Exterior (Secex) dispôs sobre o indeferimento de licenças de

importação de pneumáticos recauchutados e usados, fosse como bem de consumo, fosse como matéria-prima.

Por sua vez, na Portaria n. 2, de 8 de março de 2002, a Secex, considerando a decisão do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* que julgou controvérsia entre a República Oriental do Uruguai e a República Federativa do Brasil para reconhecer que os países do Mercado Comum do Sul (Mercosul) têm direito de exportar pneus remoldados para o Brasil, autorizou o licenciamento de importação de pneumáticos remoldados, classificados nas NCM 4012.11.00, 4012.12.00, 4012.13.00 e 4012.19.00, procedentes dos Estados-partes do Mercosul – exceção mantida pelos arts. 39 da Portaria n. 17, de 1º de dezembro de 2003, e 40 da Portaria n. 14, de 17 de novembro de 2004:

**Portaria Secex n. 2/2002:**

Art. 1º Fica autorizado o licenciamento de importação de pneumáticos remoldados, classificados nas NCM 4012.11.00, 4012.12.00, 4012.13.00 e 4012.19.00, procedentes dos Estados Partes do MERCOSUL ao amparo do Acordo de Complementação Econômica nº 18. Art. 2º As importações a que se refere o artigo 1º deverão obedecer ao disposto nas normas constantes do regulamento técnico aprovado pelo Instituto de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO para o produto, assim como as relativas ao Regime de Origem do MERCOSUL e as estabelecidas por autoridades de meio ambiente.

**Portaria Secex n. 17/2003:**

Art. 39. Não será deferida licença de importação de pneumáticos recauchutados e usados, seja como bem de consumo, seja como matéria-prima, classificados na posição 4012 da NCM, à exceção dos pneumáticos remoldados, classificados nas NCM 4012.11.00, 4012.12.00, 4012.13.00 e 4012.19.00, originários e procedentes dos Estados Partes do Mercosul ao amparo do Acordo de Complementação Econômica no 18.

Parágrafo único. As importações originárias e procedentes do Mercosul deverão obedecer ao disposto nas normas constantes do regulamento técnico aprovado pelo Instituto de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Inmetro para o produto, assim como nas relativas ao Regime de Origem

do Mercosul e nas estabelecidas por autoridades de meio ambiente.

**Portaria Secex n. 14/2004:**

Art. 40. Não será deferida licença de importação de pneumáticos recauchutados e usados, seja como bem de consumo, seja como matéria-prima, classificados na posição 4012 da NCM, à exceção dos pneumáticos remoldados, classificados nas NCM 4012.11.00, 4012.12.00, 4012.13.00 e 4012.19.00, originários e procedentes dos Estados Partes do Mercosul ao amparo do Acordo de Complementação Econômica no 18.

Parágrafo único. As importações originárias e procedentes do Mercosul deverão obedecer ao disposto nas normas constantes do regulamento técnico aprovado pelo Instituto de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) para o produto, assim como nas relativas ao Regime de Origem do Mercosul e nas estabelecidas por autoridades de meio ambiente.

Mediante a Resolução n. 301, de 21 de março de 2002, o Conama alterou a de n. 258/1999, a fim de regulamentar a destinação final dos pneus remoldados provenientes do Mercosul; determinar que distribuidores, revendedores, reformadores, consertadores e consumidores finais de pneus devem colaborar com os fabricantes e importadores e o poder público na coleta e no fornecimento de destinação final ambientalmente adequada aos pneus usados, de qualquer natureza, inclusive aqueles que ingressassem em território nacional por força de decisão judicial:

Art. 2º Alterar os arts. 1º , 2º , 3º , 11 e 12 da Resolução CONAMA nº 258, de 1999, e acrescentar o art. 12-A, que passam a vigorar com a seguinte redação.

“Art. 1º As empresas fabricantes e as importadoras de pneumáticos para uso em veículos automotores e bicicletas ficam obrigadas a coletar e dar destinação final, ambientalmente adequada, aos pneus inservíveis existentes no território nacional, na proporção definida nesta Resolução relativamente às quantidades fabricadas e/ou importadas.

[...]

“Art. 11. Os distribuidores, os revendedores, os reformadores, os consertadores, e os consumidores finais de pneus, em articulação com os fabricantes, importadores e Poder Público, deverão colaborar na adoção de procedimentos, visando implementar a coleta dos pneus inservíveis existentes no País.”

[...]

“Art. 12-A. As regras desta Resolução aplicar-se-ão também aos pneus usados, de qualquer natureza, que ingressarem em território nacional por força de decisão judicial.”

Em 7 de dezembro de 2006, a Portaria interministerial n. 235, de 7 de dezembro de 2006, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Ministério da Ciência e Tecnologia manteve a vedação à importação de bens de consumo usados:

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

§ 1º Excetuam-se do disposto neste artigo as importações de quaisquer bens, sem cobertura cambial, sob a forma de doação, diretamente realizadas pela União, Estados, Distrito Federal, Territórios, Municípios, autarquias, entidades da administração pública indireta, instituições educacionais, científicas e tecnológicas, e entidades beneficentes, reconhecidas como de utilidade pública e sem fins lucrativos, para uso próprio e para atender às suas finalidades institucionais, sem caráter comercial, observando, quando for o caso, o contido na Portaria MEFP nº 294, de 6 de abril de 1992.

Essa tem sido a política adotada pelo Governo Federal quanto à importação de pneus usados, tendo em conta o contexto mundial de busca conjunta da preservação do meio ambiente e de modelo de desenvolvimento econômico sustentável.

O Departamento de Operações de Comércio Exterior (Decex) – subordinado à Secretaria de Comércio Exterior (Secex), atualmente vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDICS), nos termos da Lei n. 14.600/2023 – é o órgão público responsável por controlar, avaliar e enquadrar os atos de comércio

exterior às normas vigentes, e ele decidiu pela proibição da importação de pneus usados.

Na mesma linha concluiu o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), a quem compete fixar regras de fiscalização, controle e monitoramento do uso dos recursos ambientais visando à manutenção da qualidade do meio ambiente.

O que se pretendeu foi a proibição da entrada no Brasil de pneu que tivesse passado por qualquer processo de reutilização ou recuperação.

Ante o quadro normativo delineado, passo à análise da controvérsia jurídica relacionada aos pneus usados à luz da jurisprudência do Supremo.

## **2. O problema jurídico relacionado aos pneus usados à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**

A questão em debate não é inédita. Em 2006, o Presidente da República ajuizou perante esta Corte a ADPF 101, na qual questionava o padrão decisório de juízes federais das Seções Judiciárias do Ceará, Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro e São Paulo, bem como dos Tribunais Regionais Federais da 2<sup>a</sup>, da 3<sup>a</sup>, da 4<sup>a</sup> e da 5<sup>a</sup> Região, a permitir a importação de pneus usados e remoldados provenientes de países integrantes do Mercosul, com base no laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc* do Mercosul, de 9 de janeiro de 2002, que deliberara pela ilegalidade da proibição de importação de pneus remoldados dos membros do bloco econômico.

Na petição inicial, o Presidente da República sustentou a relevância da manutenção das normas proibitivas da importação de pneus, dada a inexistência de método eficaz de eliminação completa dos resíduos de pneus que não revele risco à saúde e ao meio ambiente. Asseverou violados os preceitos fundamentais alusivos ao direito à saúde, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à livre iniciativa e à liberdade de comércio.

Conforme argumentou, a importação de pneumáticos usados tem a

indisfarçada finalidade de dar solução ao grande número de pneus velhos produzidos anualmente na União Europeia. Articulou, ainda, caber ao poder público o tratamento diferenciado de acordo com o impacto ambiental dos produtos e serviços, bem como o controle da produção, comercialização e emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco à qualidade de vida e ao meio ambiente.

Pois bem.

Ao se considerar o processo de fabricação dos pneus, conclui-se que são produtos de altíssima resistência e durabilidade, de tal sorte que sua reciclagem, não sendo simples, demanda investimento tecnológico e financeiro.

Quanto ao ponto, das manifestações nos autos e do precedente firmado na ADPF 101 depreende-se que pneus usados podem ser classificados como:

(i) inservíveis: aqueles que, por apresentarem danos irreparáveis em sua estrutura, não se prestam a recapagem (substituição da banda de rodagem e dos ombros), recauchutagem ou remoldagem (substituição da banda de rodagem, dos ombros e da superfície dos flancos); e

(ii) reformados: aqueles que foram submetidos a processo de recapagem ou remoldagem.

É notório que os pneus reformados acabam tendo ciclo de vida mais curto, de modo que a redução das carcaças a ser reformadas contribui para a diminuição do passivo ambiental do País e dos riscos associados ao acúmulo de itens usados.

Em 2009, na ocasião do julgamento da ADPF 101, a Relatora, ministra Cármen Lúcia, consignou não só a relevância internacional da matéria e a necessidade de pacificar o entendimento judicial, como também o desafio dos países mais desenvolvidos em relação à destinação desses pneus.

Já naquele ano, a União Europeia buscava solução para cerca de 80 milhões de pneus usados destinados a descarte anualmente e não

passíveis de aterramento e queima em seus territórios.

Sua Excelência, então, reportou-se ao Painel pelo Órgão de Solução de Controvérsia, instalado em 20 de janeiro de 2006, com fundamento no Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), de 1994, e no Entendimento sobre Regras e Procedimentos de Solução de Controvérsias (DSU). A União Europeia (UE) havia formulado consulta ao Brasil a respeito da proibição de importação de pneus usados e reformados procedentes da UE a par da simultânea manutenção da importação de pneus remoldados oriundos dos países integrantes do Mercosul.

Em 12 de junho de 2007, o Relatório do Painel circulou entre os membros da Organização Mundial de Comércio (OMC). Destaco as seguintes considerações nele contidas, em tradução livre:

[...]

4. **O Painel concluiu que o Brasil demonstrou que os riscos apresentados pelas doenças transmitidas pelos mosquitos, como dengue, febre amarela e malária, à saúde e à vida humana existem no Brasil e estão relacionados ao acúmulo e ao transporte de resíduos de pneus;**

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

6. **O Painel conclui que o Brasil demonstrou a existência de riscos à vida animal e às plantas ou à saúde em relação às emissões tóxicas causadas pela queima de pneus.** Concluiu também que existem riscos à vida animal ou à saúde provocados por pelo menos uma doença (dengue) transmissível por insetos em razão da acumulação de pneus usados;

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

8. Em síntese, o Painel compreende que o Brasil

demonstrou que os atuais métodos disponíveis para destinação de pneus, capazes de controlar os volumes existentes de carcaças de pneus, denominados aterros, estocagem em pilhas e incineração de pneus, mesmo que executados sob condições controladas, representam riscos à saúde humana e que não se pode considerar a alternativa da importação;

[...]

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

(Com meus grifos)

A União Europeia apelou do Relatório, alegando desconformidade de decisões judiciais que permitiam a importação, em quantidade significativa, de pneus usados provenientes do Mercosul, em benefício da indústria de reforma nacional, ensejando restrição disfarçada ao comércio internacional; discriminação injustificada entre países integrantes e não integrantes do Mercosul; discriminação arbitrária e favorecimento dos pneus reformados no Brasil com utilização de carcaças importadas, em detrimento dos reformados importados.

O Órgão de Apelação da OMC, então, em 2007, confirmou a compreensão do Painel e admitiu a política proibitiva adotada pelo Brasil como justificada para proteger a saúde humana e o meio ambiente. Todavia, reconheceu a aplicação contraditória da proibição, determinando que se cancelasse totalmente a importação de pneus usados e reformados, independentemente da origem.

Em 2008, o Brasil se comprometeu a implementar as recomendações do Órgão de Solução de Controvérsias, a fim de se coadunar com as regras da OMC.

Nesse contexto se deu o julgamento da ADPF 101, iniciado em março

de 2009. Na oportunidade, a ministra Cármen Lúcia, no voto condutor do acórdão, firmou sua compreensão com base na preocupação mundial em torno do despejo indiscriminado de resíduos tóxicos, o que implica graves danos à saúde humana e ao meio ambiente.

Referindo-se à mudança de orientação normativa acerca do direito ambiental na ordem econômico-social mundial, Sua Excelência, em pronunciamento profícuo e esclarecedor, discorreu sobre a ampliação do conceito de dignidade da pessoa humana, a partir do reconhecimento de sua dimensão ecológica, dando ensejo a uma releitura do contrato social em direção a uma espécie de contrato socioambiental, caracterizado por uma relação de reciprocidade entre ser humano e meio ambiente.

Conforme fez ver a Relatora, a defesa do meio ambiente é corolário do princípio da solidariedade, que enriquece os valores fundamentais e indisponíveis da República, materializando direitos e deveres de titularidade coletiva e responsabilidade intergeracional.

A atuação do Supremo como guardião da Constituição Federal não tem passado ao largo do tema. Diversos precedentes reconhecem a incumbência irrenunciável dos poderes públicos e da coletividade na preservação do meio ambiente, em benefício das presentes e futuras gerações, uma vez que a incolumidade não pode ser comprometida por interesses empresariais ou posta à mercê de interesses e motivações meramente econômicos.

Outrossim, Sua Excelência consignou a envergadura constitucional do direito à saúde, a implicar ações positivas do Estado, de forma tanto preventiva quanto reparadora, para assegurá-lo e dotá-lo de eficácia plena, sendo vedada a omissão no resguardo dela, porquanto umbilicalmente vinculada ao direito à vida e à proteção da integridade física do ser humano:

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

É vedado, portanto, ao Poder Público ser insuficiente ou imprevidente em suas ações e decisões que tenham o precípua

objetivo de dotar de proteção os direitos fundamentais, sob pena de essa inoperância ou ausência de ações afrontar o núcleo central desses direitos. Desta insuficiência ou imprevidência afastou-se o Poder Público brasileiro ao adotar as medidas normativas proibitivas de importação de resíduos que conduzem ao comprometimento da saúde pública e da saúde ambiental. É isto o que se busca, aqui, resguardar e garantir a efetividade dos direitos constitucionais fundamentais.

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

[...]

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

[...]

Ninguém desconhece que o formato interno do pneu, lançado no meio ambiente, armazena água e favorece a proliferação de mosquitos transmissores de doenças, sendo a dengue a principal delas. [...] Informa-se, ainda, que os pneus usados que chegam de outros Países podem conter ovos de insetos transmissores de doenças até agora não incidentes no Brasil, ou já erradicadas no País, o que demandaria além de maior sofrimento das pessoas – mais gastos estatais com a já precária condição da saúde pública no Brasil, sem falar, insista-se, no risco de perda de vida de cidadãos.

Ora, há uma série de fatores ambientais que afetam a vida humana, indicando a complexidade das interações não só entre meio ambiente e saúde mas também entre estes e o desenvolvimento econômico:

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

quanto ao impacto que as ações ou as omissões possam acarretar.

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

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

[...]

Nem há desenvolvimento, incluído o econômico, sem educação e sem saúde. Porque o desenvolvimento constitucionalmente protegido é o que conduz à dignidade humana, não à degradação inclusive física humana.

[...]

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

[...]

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

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

[...]

**26.** A mesma diretriz normativa que se pretende não aceitar do Brasil já foi adotada pela União Européia, cujos Estados, desde 1999, proibiram em seus respectivos territórios que aterros possam receber pneus inteiros, e, desde 2006,

mesmo os fragmentados. Verifica-se, portanto, que se estabeleceu especial rigor na legislação estrangeira, especialmente na europeia no rito da matéria. O que se nota é que os Países da União Europeia aproveitam-se de brechas na legislação brasileira ou em autorizações judiciais para descartar pneus inservíveis ou ditos com meia-vida no Brasil, bem como em outros Países em desenvolvimento.

Não é difícil concluir que o Brasil é um grande mercado consumidor de pneus pela sua enorme frota nacional. E, por ser Estado em desenvolvimento, é, por óbvio, alvo dos países desenvolvidos que têm leis muito rigorosas quanto à disposição de resíduos sólidos e escasso território. Buscam, então, em outros Estados facilidades na legislação, mais flexível ou omissa que a deles, para aí fazer o que no deles não se permite.

[...]

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

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

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

[...]

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

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

Parece-me clara a extensão do problema em tela, relacionado à administração dos resíduos advindos dos pneus usados e que não pode ser minimizado. Prosseguindo no voto, assim concluiu a ministra Cármen Lúcia:

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

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

[...]

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

[...]

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

Dá-se que parte dos milhões de pneus importados não servem sequer para serem remoldados. Ou, então, são comercializados como usados, o que é expressamente proibido. O problema é tão sério que, em dois meses, entre maio e julho de 2008, os fiscais do Ibama aplicaram mais de R\$ 20 milhões em multas a empresas que vendiam pneus de segunda mão importados como usados.

O arcabouço normativo vigente proíbe a importação de pneus usados, sejam os recauchutados, as carcaças ou os inservíveis, ressalva feita aos remoldados provenientes de Países do Mercosul.

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

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

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

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

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

[...]

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

Não por outra razão, o Plenário, em junho de 2009, julgou procedente, em parte, o pedido formulado na ADPF 101, para: (i) declarar constitucionais o art. 27 da Portaria Decex n. 8/1991; o Decreto n. 875/1993, que ratificou a Convenção de Basileia; o art. 4º da Resolução Conama n. 23/1996; o art. 1º da Resolução Conama n. 235/1998; o art. 1º da Portaria Secex n. 8/2000; o art. 1º da Portaria Secex n. 2/2002; os arts. 2º e 47-A do Decreto n. 3.179/1999, no texto conferido pelo Decreto n. 4.592/2003; o art. 39 da Portaria Secex n. 17/2003; e o art. 40 da Portaria Secex n. 14/2004; (ii) declarar inconstitucionais as interpretações que, afastando a aplicação daquelas normas, houvessem permitido ou permitissem a importação de pneus usados de qualquer espécie, aí incluídos os remoldados, ressalvados os provenientes dos Estados integrantes do Mercosul, na forma das normas acima listadas; e (iii) excluir da incidência dos efeitos retroativos as decisões judiciais transitadas em julgado que não estivessem sendo objeto de ação rescisória.

Confira-se a ementa do acórdão, publicado no *DJe* de 4 de junho de 2012:

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ADEQUAÇÃO. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SUBSIDIARIEDADE. ARTS. 170, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DE ATOS NORMATIVOS PROIBITIVOS DA IMPORTAÇÃO DE PNEUS USADOS. RECICLAGEM DE PNEUS USADOS: AUSÊNCIA DE ELIMINAÇÃO TOTAL DE SEUS EFEITOS NOCIVOS À SAÚDE E AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO. AFRONTA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SAÚDE E DO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO.

COISA JULGADA COM CONTEÚDO EXECUTADO OU EXAURIDO: IMPOSSIBILIDADE DE ALTERAÇÃO. DECISÕES JUDICIAIS COM CONTEÚDO INDETERMINADO NO TEMPO: PROIBIÇÃO DE NOVOS EFEITOS A PARTIR DO JULGAMENTO. ARGUIÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

1. Adequação da arguição pela correta indicação de preceitos fundamentais atingidos, a saber, o direito à saúde, direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 196 e 225 da Constituição Brasileira) e a busca de desenvolvimento econômico sustentável: princípios constitucionais da livre iniciativa e da liberdade de comércio interpretados e aplicados em harmonia com o do desenvolvimento social saudável. Multiplicidade de ações judiciais, nos diversos graus de jurisdição, nas quais se têm interpretações e decisões divergentes sobre a matéria: situação de insegurança jurídica acrescida da ausência de outro meio processual hábil para solucionar a polêmica pendente: observância do princípio da subsidiariedade. Cabimento da presente ação.

2. Arguição de descumprimento dos preceitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos: decisões judiciais nacionais permitindo a importação de pneus usados de Países que não compõem o Mercosul: objeto de contencioso na Organização Mundial do Comércio – OMC, a partir de 20.6.2005, pela Solicitação de Consulta da União Europeia ao Brasil.

3. Crescente aumento da frota de veículos no mundo a acarretar também aumento de pneus novos e, conseqüentemente, necessidade de sua substituição em decorrência do seu desgaste. **Necessidade de destinação ecologicamente correta dos pneus usados para submissão dos procedimentos às normas constitucionais e legais vigentes. Ausência de eliminação total dos efeitos nocivos da destinação dos pneus usados, com malefícios ao meio ambiente: demonstração pelos dados.**

4. Princípios constitucionais (art. 225) a) do desenvolvimento sustentável e b) da equidade e responsabilidade intergeracional. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: preservação para a geração atual e para as gerações futuras. **Desenvolvimento sustentável: crescimento econômico com garantia paralela e superiormente respeitada da saúde da população, cujos direitos devem ser**

observados em face das necessidades atuais e daquelas previsíveis e a serem prevenidas para garantia e respeito às gerações futuras. Atendimento ao princípio da precaução, acolhido constitucionalmente, harmonizado com os demais princípios da ordem social e econômica.

5. **Direito à saúde: o depósito de pneus ao ar livre, inexorável com a falta de utilização dos pneus inservíveis, fomentado pela importação é fator de disseminação de doenças tropicais. Legitimidade e razoabilidade da atuação estatal preventiva, prudente e precavida, na adoção de políticas públicas que evitem causas do aumento de doenças graves ou contagiosas.** Direito à saúde: bem não patrimonial, cuja tutela se impõe de forma inibitória, preventiva, impedindo-se atos de importação de pneus usados, idêntico procedimento adotado pelos Estados desenvolvidos, que deles se livram.

6. Recurso Extraordinário n. 202.313, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, *DJ* 19.12.1996, e Recurso Extraordinário n. 203.954, Relator o Ministro Ilmar Galvão, Plenário, *DJ* 7.2.1997: Portarias emitidas pelo Departamento de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – Decex harmonizadas com o princípio da legalidade; fundamento direto no art. 237 da Constituição da República.

7. Autorização para importação de remoldados provenientes de Estados integrantes do Mercosul limitados ao produto final, pneu, e não às carcaças: determinação do Tribunal *ad hoc*, à qual teve de se submeter o Brasil em decorrência dos acordos firmados pelo bloco econômico: ausência de tratamento discriminatório nas relações comerciais firmadas pelo Brasil.

8. Demonstração de que: a) os elementos que compõem o pneu, dando-lhe durabilidade, é responsável pela demora na sua decomposição quando descartado em aterros; b) a dificuldade de seu armazenamento impele a sua queima, o que libera substâncias tóxicas e cancerígenas no ar; c) quando compactados inteiros, os pneus tendem a voltar à sua forma original e retornam à superfície, ocupando espaços que são escassos e de grande valia, em especial nas grandes cidades; d) pneus inservíveis e descartados a céu aberto são criadouros de insetos e outros transmissores de doenças; e) o alto índice calorífico dos pneus, interessante para as indústrias cimenteiras, quando queimados a céu aberto se tornam focos de incêndio

difíceis de extinguir, podendo durar dias, meses e até anos; f) o Brasil produz pneus usados em quantitativo suficiente para abastecer as fábricas de remoldagem de pneus, do que decorre não faltar matéria-prima a impedir a atividade econômica. **Ponderação dos princípios constitucionais: demonstração de que a importação de pneus usados ou remoldados afronta os preceitos constitucionais de saúde e do meio ambiente ecologicamente equilibrado** (arts. 170, inc. I e VI e seu parágrafo único, 196 e 225 da Constituição do Brasil).

9. Decisões judiciais com trânsito em julgado, cujo conteúdo já tenha sido executado e exaurido o seu objeto não são desfeitas: efeitos acabados. Efeitos cessados de decisões judiciais pretéritas, com indeterminação temporal quanto à autorização concedida para importação de pneus: proibição a partir deste julgamento por submissão ao que decidido nesta arguição.

10. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada parcialmente procedente.

(Com meus grifos)

Conforme extensamente demonstrado na jurisprudência e nos autos, algumas premissas fáticas podem iluminar esta decisão:

(i) pneus usados são constantemente abandonados e acumulados no meio ambiente;

(ii) a coleta e destinação de pneus usados é dever do poder público e de toda a coletividade;

(iii) pneus são focos de mosquitos transmissores de doenças, como dengue, chikungunya, zika, malária e febre amarela;

(iv) a acumulação de pneus gera risco de incêndio e fumaça com componentes perigosos e causadores de doenças;

(v) a incineração de pneumáticos contamina a água e o solo, trazendo prejuízos à vida animal e vegetal;

(vi) o aterro de pneus impõe graves riscos ao meio ambiente e à saúde pública; e

(vii) a coincineração de resíduos nos fornos de cimenteira acarreta severos danos à saúde de trabalhadores e moradores nos arredores expostos à poluição e à volatilização dos metais pesados.

A meu sentir, esses dados, aliados ao quadro normativo nacional e internacional posto, indicam que a proibição da importação de pneumáticos usados é medida necessária e adequada ao alcance do objetivo de proteger a saúde humana, o meio ambiente e a vida animal e vegetal.

Ademais, o relatório decorrente do Painel da OMC reconheceu como justificável a proibição da importação de pneus usados, ante a envergadura dos objetivos almejados pelo Brasil, inserindo-se em conjunto de políticas de proteção da vida e da saúde humana, bem como da natureza.

### **3. Da distribuição constitucional de competências normativas e da legislação estadual impugnada**

O Estado Federal instituído pela Constituição de 1988, consubstanciado na união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º), encerra opção pelo equilíbrio entre o poder central e os poderes regionais na gestão da coisa pública, ao mesmo tempo que confere espaços de liberdade para atuação política, reconhecidos nas prerrogativas não absolutas de autogoverno, auto-organização e autoadministração.

O Texto Constitucional flexibiliza a autonomia dos entes políticos ao estabelecer o sistema de distribuição de competências materiais e normativas, embasado no princípio da predominância do interesse. A repartição de atribuições fundamenta a divisão de poder no Estado de direito, ora concentrando-o na União (art. 22), ora homenageando seu exercício cooperativo (arts. 24 e 30, I).

A centralidade do tema direciona à observância das regras constitucionais que conferem competência legislativa a um ou a outro ente da Federação, de modo a assegurar a autonomia e impedir a interferência.

O art. 22, VIII, da Constituição Federal outorga à União a competência privativa para legislar sobre comércio exterior e interestadual:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

VIII – comércio exterior e interestadual;

Afigura-se inequívoco o papel destacado deferido à União nas deliberações normativas acerca da matéria. Nos termos do parágrafo único do art. 22, o ente central poderá autorizar, mediante lei complementar, os Estados e o Distrito Federal a legislar sobre questões específicas dos dois temas, presente o interesse regional.

É dizer, enquanto inexistir referida lei complementar federal autorizadora quanto ao assunto, mostra-se incabível a atuação normativa de ente subnacional. Esse é o entendimento cristalizado na jurisprudência do Supremo.

Os atos de comércio são aqueles de transferência de bens e serviços. No caso do comércio exterior, a transação ocorre entre países diversos.

A União, como ente central da Federação brasileira, representa a República Federativa perante os demais países, exercendo atos de soberania. Por isso a regulamentação de relações jurídicas que impactem o território ou os jurisdicionados lhe é outorgada.

Inserir-se no âmbito dessa competência a definição de quais produtos podem ou não ser importados para o território brasileiro.

Ora, a opção político-normativa adotada pela União é peremptória: a importação de pneus usados é vedada em razão dos efeitos nocivos à saúde humana e ao meio ambiente.

Nada obstante, o legislador do Estado do Rio Grande do Sul editou a Lei n. 12.114/2004 – com as modificações promovidas pelas de n. 12.182/2004 e 12.381/2005 –, que autoriza a importação da simples carcaça de pneu usado e a de pneu reformado mediante recauchutagem,

remoldagem ou recapagem realizada no exterior, desde que o importador comprove a coleta no território nacional e a destruição, de forma ambientalmente adequada, de pneus usados existentes no território brasileiro na proporção de um para um.

É evidente que o Estado se imiscuiu em matéria constitucionalmente reservada à regulamentação federal. Tanto é assim, que, na estrutura político-administrativa brasileira, é o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços o órgão competente para implementar políticas e regulamentar atividades de comércio exterior, nos termos na Lei federal n. 14.600/2023.

A União, por sua vez, tem atuado reiteradamente ao longo das três últimas décadas com o objetivo de coibir a importação de pneumáticos usados. As normas mencionadas neste voto, editadas pela Secretaria de Comércio Exterior (Secex) e pelo Departamento de Operações de Comércio Exterior (Decex), amparadas em decretos do Presidente da República, são imediatamente aplicáveis.

Sob o ângulo da defesa do meio ambiente, a Constituição de 1988 estabelece ser competência comum de todos os entes federativos proteger o meio ambiente e preservar as florestas, a fauna e a flora:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;

Confere, ainda, à União, aos Estados e ao Distrito Federal a atribuição de legislar concorrentemente sobre fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente, controle da poluição e responsabilidade por dano ao meio ambiente:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza,

defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

[...]

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Ora, é incumbência solidária de todos os poderes públicos constituídos a preservação do meio ambiente em cada um dos seus aspectos, não podendo nenhum deles se evadir de sua responsabilidade para justificar a inércia na adoção de medidas necessárias à adequada proteção.

Por outro lado, esse regime pressupõe instrumentos de coordenação das ações dos entes federados. O próprio Texto Constitucional traz as balizas fundamentais de harmonização:

(i) No âmbito da competência material, leis complementares devem fixar normas para a cooperação entre esses atores, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. É o caso da Lei Complementar n. 140/2011; e

(ii) Na esfera da competência normativa, a competência da União circunscreve-se à edição de normas gerais, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal a atuação suplementar. Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os entes subnacionais podem exercer a competência legislativa plena, a fim de atender às suas peculiaridades, caso em que a superveniência de lei federal implicará a suspensão da eficácia das normas estaduais, no que lhe forem contrárias (CF, art. 24, §§ 1º a 4º).

No contexto desse condomínio legislativo, surgindo conflito de competência, deve prevalecer, como critério para a solução, o da predominância do interesse. Isto é, se for evidente a preponderância do interesse de um dos entes no deslinde da situação concreta, têm primazia os atos normativos desse ente cujo interesse é afetado de modo principal.

Ao apreciar o RE 586.224, ministro Luiz Fux, *DJe* de 8 de maio de 2015, Tema n. 145/RG, o Supremo reconheceu a competência dos Municípios para legislar sobre meio ambiente no limite do seu interesse

local, desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes da Federação.

No julgamento da ADI 4.351, ministra Rosa Weber, *DJe* de 17 de setembro de 2020, a Corte consignou a competência dos Estados-membros para a edição de normas complementares às gerais **na medida em que voltadas a atender às peculiaridades regionais e observados os seguintes critérios: (i) preponderância do interesse local; (ii) exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais; e (iii) vedação da proteção insuficiente.**

Ao examinar a ADPF 567, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 29 de março de 2021, por sua vez, o Plenário proclamou que Estados e Municípios têm o poder de instituir disciplina **mais protetiva em matéria de proteção da saúde e do meio ambiente**, com fundamento nas peculiaridades regionais e na preponderância do interesse.

Por fim, o Tribunal placitou a criação, pelos entes subnacionais, de exceções à legislação geral federal, **contanto que houvesse peculiaridade justificadora** (RE 1.298.923 AgR, ministro Dias Toffoli, *DJe* de 22 de março de 2022).

Com efeito, é entendimento desta Casa que a competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em matéria alusiva à defesa do meio ambiente, não se restringe à suplementação ou repetição das normas gerais veiculadas em lei federal, admitindo-se também a criação de regime jurídico inovador, sob a condição de estar amparado em peculiaridade local devidamente comprovada e observado o princípio da vedação da proteção insuficiente.

O art. 1º da Lei gaúcha n. 12.182/2004, ora impugnada, proíbe a comercialização de pneus usados importados do Estado do Rio Grande do Sul. A norma parece pressupor que a legislação federal autoriza a importação.

Todavia, os atos normativos federais a vedam, ressalvando apenas determinados padrões provenientes de países do Mercosul.

O § 2º do dispositivo, por seu turno, permite a internalização de

simples carcaça de pneu usado ou reformado, presentes algumas condições. O preceito, dessa forma, tende a disciplinar a importação, cuja regulamentação é reservada ao ente central.

Revela-se, assim, a usurpação da competência privativa da União para legislar sobre comércio exterior.

No mesmo sentido, o § 3º preconiza que as empresas reformadoras de pneus têm o direito de trazer carcaça de pneu usado, desde que cumprida condição.

De igual modo, o dispositivo, ao regular o ato de importação, e não o de comercialização, invade a atribuição para legislar sobre comércio exterior, reservada ao ente central.

Em síntese, a lei questionada, de modo geral, dispõe sobre importação de produto nocivo ao meio ambiente e institui regime jurídico que discrepa daquele estabelecido pela União.

Deve-se ter em mente que o complexo normativo federal acerca da importação de pneumáticos usados consubstancia política voltada a propiciar o surgimento de uma ordem de coisas em que alguns valores sejam concretizados. Mais especificamente, o objetivo das normas federais é a máxima proteção da saúde humana e do meio ambiente, por meio da coibição de ação que exponha trabalhadores e residentes a graves doenças e degrade o meio ambiente sem razão plausível.

A atuação dos Estados-membros, no âmbito da competência concorrente para legislar sobre direito ambiental, deve prestar-se, então, à fixação de regras ainda mais protetivas que aquelas estipuladas pela União, sempre levando em conta peculiaridades regionais comprovadas.

Ainda que se considere ausente lei federal em sentido estrito e formal acerca do tema, a competência plena dos Estados e do Distrito Federal não poderia esquivar-se de cumprir os comandos constitucionais alusivos à proteção da saúde e do meio ambiente, tampouco descurar de política pública federal consolidada há três décadas, implementando outra que revela **proteção insuficiente a esses preceitos fundamentais basilares da República e caros ao Estado de direito.**

Firme na jurisprudência desta Corte, os Estados podem, a meu sentir, estabelecer regulamentação distinta da federal, desde que direcionada à satisfação de peculiaridade local justificada e contanto que potencializada a tutela dos direitos e garantias fundamentais, sendo vedada a proteção insuficiente.

Na espécie, o Estado do Rio Grande do Sul não apresenta peculiaridade apta a justificar a comercialização de referido produto.

Tampouco o argumento atinente à operabilidade das empresas do setor e à geração de emprego e renda conduz a conclusão diversa. O princípio do desenvolvimento sustentável, de envergadura eminentemente constitucional, encontra fundamento também em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa paradigma do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia.

O aparente conflito entre valores constitucionais relevantes há de levar em conta o conteúdo essencial do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como princípio da ordem econômica, a nortear a atuação de empresas e a proteção do trabalhador.

Por força do art. 170, VI, da Constituição Federal, a defesa do meio ambiente conforma a ordem econômica, informando as garantias fundamentais da livre iniciativa e do pleno emprego.

O Texto Constitucional é categórico em coibir a exploração predatória dos recursos naturais, ainda que a título de propiciar o desenvolvimento, o qual jamais será conduzido à custa de vidas humanas.

Ademais, os princípios da prevenção e da precaução, que iluminam as normas de regência do direito ambiental, demandam o afastamento de riscos e ameaças, bem como a adoção de mecanismos de segurança e sustentabilidade em todas as ações humanas, no intuito de proteger as gerações atuais e futuras, não se fazendo necessário comprovar risco atual, iminente e comprovado de danos para que se imponha a adoção de medidas de precaução. Previne-se contra danos passíveis de previsão,

como os do caso ora em exame, mas, além deles, contra riscos de danos cuja ocorrência ainda não é uma certeza científica.

#### **4. Dispositivo**

Do exposto, julgo procedente o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 12.114, de 5 de julho de 2004, com as alterações promovidas pelas de n. 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.

É como voto.