

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

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
Coordenadoria de
Processamento Inicial
21/09/2006 13:05 140189


ADP 0301-0

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

'Art. 1º.....

...

§ 2º - Fica permitida:

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

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

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

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

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

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

Invasão, pelos diplomas estaduais, de competência legislativa da União

Violação ao inciso VIII do art. 22 da CRF/88

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

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

...

VIII – comércio exterior e interestadual”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ Idem, p. 360.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ainda sobre a invasão de competência legislativa da União

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

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

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

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

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

26. Dos debates nessa seara fica claro que somente concepções integradas de ambiente e ecologia fará com que se alcance apropriada proteção. Equacionamento pontual pouco acrescenta em vista do caráter difuso dos interesses envolvidos. Está em Canotilho⁴:

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

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

⁴ Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada. in GRAU, Eros Roberto; CUNHA, Sérgio Sérvulo da. Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva, São Paulo, Malheiros, 2003, p. 105-106.

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

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

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

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

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

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

se pegam fogo, por causas criminosas ou acidentais, como raios. Com um valor calorífico maior que o do carvão, e com propriedades que normalmente tornam incêndios de pneus impossíveis de se extinguir rapidamente, pneus acumulados em grandes quantidades queimam durante semanas ou meses, e às vezes até mesmo anos. No processo de queima, eles emitem colunas de fumaça tóxicas e poluem o meio ambiente com o 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."

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

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

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

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

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

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

¹⁰ Ibidem, p. 106.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁵ *Idem*, p. 111.

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

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

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

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

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

Conclusão

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

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

¹⁷ Idem, p. 113.

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

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

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

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

Pede deferimento.

Brasília, 19 de setembro de 2006.

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

Protocolo GAB/PGR nº 7480/2006 17
Data 14 / 9 / 2006 c

Ofício nº 179/2006

Brasília, 14 de setembro de 2006.

A Sua Excelência o Senhor
ANTONIO FERNANDO BARROS E SILVA DE SOUZA
Procurador-Geral da República
SAF Sul - Qd. 04 - Conjunto "C"
70050-900 - Brasília-DF

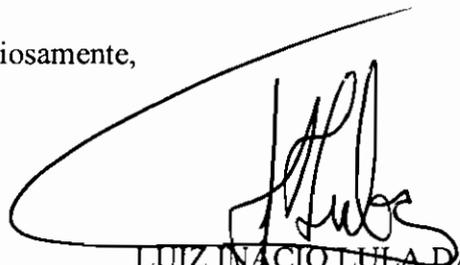
Assunto: Sugestão de propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei nº 12.114, de 05 de julho de 2004, e suas posteriores alterações pelas Leis nºs 12.182, de 17 de dezembro de 2004, e 12.381, de 28 de novembro de 2005, todas do Estado do Rio Grande do Sul.

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República,

Considerando a iniciativa do Ministério Público em casos semelhantes, encaminho cópia das leis acima mencionadas, do Estado do Rio Grande do Sul, para consideração quanto à viabilidade de propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade, em razão de possível ofensa aos arts. 22, VIII; 24, VI, § 1º; e 225, da Constituição Federal, que reservam à União, respectivamente, competência privativa para legislar sobre comércio exterior e interestadual, e competência para editar normas gerais sobre conservação da natureza, proteção do meio ambiente e controle da poluição, bem como desrespeito à obrigação de se manter um meio ambiente ecologicamente equilibrado

A propósito do tema que ora submeto ao judicioso exame de Vossa Excelência, como subsídio faço juntar cópia da Nota nº 02, de 31 de agosto de 2006, pertinente ao assunto.

Atenciosamente,



LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA
Presidente da República



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

Brasília-DF, 31 de agosto de 2006.

Nota — 02/2006-LRB/SGCT/GAB

Assunto: Sugestão de ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, perante o Supremo Tribunal Federal, em face da Lei nº 12.114, de 05 de julho de 2004, e suas posteriores alterações pelas Leis nºs 12.182, de 17 de dezembro de 2004, e 12.381, de 28 de novembro de 2005, todas do Estado do Rio Grande do Sul, por afronta aos artigos 22, VIII; 24, VI, §1º; e 225, da Carta da República.

Senhora Secretária-Geral,

Atendendo solicitação de Vossa Senhoria, apresenta-se esta nota técnica, a fim de esclarecer as medidas jurídicas cabíveis em face da Lei nº 12.114, de 05 de julho de 2004, e suas posteriores alterações pelas Leis nºs 12.182, de 17 de dezembro de 2004, e 12.381, de 28 de novembro de 2005, todas do Estado do Rio Grande do Sul, por afronta aos artigos 22, VIII; 24, VI, §1º; e 225, da Carta da República.

19
c

As referidas leis proíbem a comercialização de pneus usados no Estado do Rio Grande do Sul, estabelecendo condições para a entrada da mercadoria nesta unidade federada.

Assim dispunha a Lei nº 12.114, de 05 de julho de 2004:

“Art. 1º - Fica proibida a comercialização de pneus usados importados no Estado do Rio Grande do Sul.

Parágrafo único - Considera-se pneu usado importado para os fins desta Lei:

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

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

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

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

Posteriormente, essa lei teve seu art. 2º alterado pela Lei Estadual nº 12.182, de 17 de dezembro de 2004, que dispôs que o diploma transcrito só entraria em vigor um ano após a data de sua publicação.

Em 30 de novembro de 2005, foi publicada a Lei nº 12.381, de 28 de novembro de 2005, que promoveu mais uma alteração na Lei nº 12.144/04, para incluir, no art. 1º, os §§ 2º e 3º, com as seguintes redações:

“§ 2º - Fica permitida:

I - a importação da simples carcaça de pneu usado, desde que as empresas importadoras comprovem que procederam à coleta no território nacional e à destruição, de forma ambientalmente

adequada, de 1 (um) pneu usado existente no território nacional para cada carcaça de pneu usado a ser importada;

II - a importação de carcaça de pneu reformado, mediante recauchutagem, remoldagem ou recapagem, realizada no exterior, desde que as empresas importadoras comprovem que procederam à coleta no território nacional e à destruição, de forma ambientalmente adequada, de 10 (dez) pneus usados existentes no território nacional para cada carcaça de pneu usado a ser importada.

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

Ocorre que a matéria tratada envolve competência legislativa da União, nos termos dos artigos 22, VIII (comércio exterior e interestadual), 24, VI, § 1º (normas gerais de proteção ao meio ambiente), e 225 (que impõe ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações).

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

Tais conseqüências junto a comunidade internacional reforçam a necessidade de o tema ser tratado tão-somente pela União, mostrando-se,

portanto, incompatível à Carta de 1988 a Lei nº 12.114, de 5 de julho de 2004, do Estado do Rio Grande do Sul.

A seguir, passa-se a explicar cada ponto tido como inconstitucional.

I. DA VIOLAÇÃO AO ART. 22, VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O sistema de repartição de competências adotado pela Constituição de 1988 busca realizar o equilíbrio federativo, por meio de uma repartição que se fundamenta na técnica da *enumeração dos poderes da União* (arts. 21 e 22), com *poderes remanescentes para o Estado* (arts. 25, § 1º) e *poderes definidos indicativamente para os Municípios* (arts. 30).

Entretanto, assevera José Afonso da Silva, convive com essa reserva de campos específicos a possibilidade de delegação (art. 22, parágrafo único), a existência de áreas comuns em que se prevêm atuações paralelas dos entes estatais (art. 23) e de setores concorrentes entre a União e os Estados (art. 24).¹

Com efeito, o art. 22, VIII, da Carta de 1988, estabelece a competência privativa da União para legislar sobre *comércio exterior e interestadual*, e o parágrafo único do mesmo artigo dispõe que “*lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo*”.

¹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 477.

Assim, a delegação de competência privativa deve observar dois limites, um de cunho formal e outro material. Formalmente, a delegação só pode ser veiculada por meio de lei complementar, e, materialmente, não pode ser delegada a totalidade da regulamentação da matéria, mas apenas questões específicas.

Isso posto, é importante lembrar que, a respeito do tema – comércio exterior e interestadual – inexistente delegação por lei complementar que autorize os Estados a legislarem sobre questões específicas. Dessa forma, a norma impugnada – ao vedar a comercialização de pneus usados importados no Estado, permitindo-a, contudo, sob algumas condições inseridas pela Lei nº 12.381/05 – viola frontalmente o art. 22, VIII, da Lei Fundamental.

Tanto é assim, que a importação e a comercialização de pneus usados ou reformados vem sendo regulada pela União, por meio da Secretaria de Comércio Exterior – SECEX, órgão do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior – MDIC², que, regra geral, proíbe a importação dos mesmos, o que reforça a flagrante usurpação da competência federal por parte do Estado-membro.

Por oportuno, cumpre ressaltar que o princípio que norteia a repartição de competência na Constituição de 1988 é o da *predominância do interesse*, segundo o qual, na lição de José Afonso da Silva, “à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de

²O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior foi criado pela Medida Provisória nº 1.911-8, publicada no DOU de 30 de julho de 1999, e sua atual estrutura regimental foi aprovada pelo Decreto nº 5.532, de 06/09/2005.

interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local(...)"³.

Assim, não restam dúvidas de que a legislação sobre importação de pneus usados ou reformados, e em especial a sua comercialização, deve ficar centralizada no âmbito da União, haja vista a enorme complexidade e polêmica em torno do tema.

A propósito, a matéria relativa à importação e comercialização de pneus recauchutados e usados foi objeto de laudo arbitral – de cumprimento obrigatório – proferido em 09 de janeiro de 2002 por Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, constituído na cidade de Montevideu, envolvendo a República Oriental do Uruguai, como reclamante, e a República Federativa do Brasil, como reclamada⁴. Dessa forma, o Brasil teve que adaptar sua legislação interna à normatividade vigente no Mercosul. Veja-se:

"Decreto n° 3.179, de 21/09/1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, com as alterações promovidas pelo Decreto n° 4.592, de 11/02/2003:

(...)

*Art. 47-A. **Importar pneu usado ou reformado:** (Incluído pelo Decreto n° 3.919, de 2001)*

Multa de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), por unidade. (Incluído pelo Decreto n° 3.919, de 2001)

*§1º **Incorre na mesma pena, quem comercializa, transporta, armazena, guarda ou mantém em depósito pneu usado ou***

³ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 24ª ed. Malheiros: São Paulo, 2005, p. 478.

⁴O Tribunal acolheu as alegações apresentadas pela República Oriental do Uruguai quantos às restrições impostas pelo governo brasileiro a entrada de mercadorias oriundas de outros Estados do Mercosul, especialmente a contida na Portaria SECEX n° 08, de 25/09/2000, que dispunha sobre a não-concessão de licenças de importação de pneumáticos recauchutados e usados, o que violava as disposições do Tratado de Assunção, a Decisão n°22/00 do Conselho Mercado Comum e os princípios gerais do direito internacional. Decidiu, por conseguinte, que o Brasil deveria adaptar sua legislação interna em consideração às incompatibilidades com a normativa Mercosul. (acesso ao VI Laudo no endereço eletrônico <http://www.mercosur.int/msweb/principal/contenido.asp>).

reformado, importado nessas condições. (Renumerado do Parágrafo Único pelo Decreto nº 4.592, de 2003)

§2º Ficam isentas do pagamento da multa a que se refere este artigo as importações de pneumáticos reformados classificados nas NCM 4012.1100, 4012.1200, 4012.1300 e 4012.1900, procedentes dos Estados Partes do MERCOSUL, ao amparo do Acordo de Complementação Econômica nº 18. (Incluído pelo Decreto nº 4.592, de 2003)” (Destacou-se);

“Portaria SECEX nº 14/04, que consolida as portarias sobre importação e drawback:

(...)

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.” (Grifou-se).

Assim, a norma censurada, além de disciplinar tema da competência legislativa privativa da União, viola decisão de Tribunal Arbitral a que a República Federativa do Brasil se obrigou a respeitar.

Além disso, em 20 de julho de 2005, a Comunidade Européia apresentou reclamação (Diferença DS332)⁵ na Organização Mundial do Comércio – OMC, solicitando celebração de consulta a respeito da imposição de medidas que afetam desfavoravelmente as exportações ao mercado brasileiro de pneumáticos recauchutados procedentes da Comunidade Européia. A reclamante considera que as medidas adotadas pelo Brasil⁶ seriam incompatíveis com as obrigações constantes do § 1 do art. I; § 4 do art. III, § 1 do art. XI; e § 1 do art. XIII do GATT de 1994.

⁵ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds332_s.htm, acesso em 14/08/2006.

⁶ “a) la imposición por el Brasil de una prohibición de importación de neumáticos recauchutados; b) la adopción por el Brasil de un conjunto de medidas por las que se prohíbe la importación de neumáticos usados, que a veces se aplican contra las importaciones de neumáticos recauchutados, a pesar de que éstos no son neumáticos usados; e) la imposición por el Brasil de una multa de 400 reales brasileños por unidad

De todo o exposto, conclui-se que a regulamentação da importação e comercialização de pneus usados e reformados é tema de repercussão internacional, justificando-se, portanto, a competência privativa da União para sobre ele legislar, o que lhe confere tratamento uniforme em todo o território nacional.

Por fim, vale destacar que na ADI nº 2656/SP – na qual se questionava lei estadual paulista que proibia a importação, extração, beneficiamento, comercialização, fabricação e instalação de produtos contendo qualquer tipo de amianto –, esse Supremo Tribunal julgou procedente o pedido, por invasão de competência da União para legislar sobre comércio exterior e interestadual. Confira-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI PAULISTA. PROIBIÇÃO DE IMPORTAÇÃO, EXTRAÇÃO, BENEFICIAMENTO, COMERCIALIZAÇÃO, FABRICAÇÃO E INSTALAÇÃO DE PRODUTOS CONTENDO QUALQUER TIPO DE AMIANTO. GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS. LEGITIMIDADE ATIVA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. 1. Lei editada pelo Governo do Estado de São Paulo. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de Goiás. Amianto crisotila. Restrições à sua comercialização imposta pela legislação paulista, com evidentes reflexos na economia de Goiás, Estado onde está localizada a maior reserva natural do minério. Legitimidade ativa do Governador de Goiás para iniciar o processo de controle concentrado de constitucionalidade e pertinência temática. 2. Comercialização e extração de amianto. Vedação prevista na legislação do Estado de São Paulo. Comércio exterior, minas e recursos minerais. Legislação. Matéria de competência da União (CF,

a la importación, así como a la comercialización, transporte, almacenamiento, conservación o mantenimiento en depósito o en almacenes de neumáticos recauchutados importados, pero no de neumáticos recauchutados nacionales; y d) la exención otorgada por el Brasil a los neumáticos recauchutados importados de otros países del MERCOSUR respecto de la prohibición de importación y respecto de las sanciones financieras antes mencionadas, en respuesta a la resolución de un Tribunal del MERCOSUR establecido a petición del Uruguay.”(Acesso em 14/08/2006, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds332_s.htm).

artigo 22, VIII e XIII). Invasão de competência legislativa pelo Estado-membro. Inconstitucionalidade. 3. Produção e consumo de produtos que utilizam amianto crisotila. Competência concorrente dos entes federados. Existência de norma federal em vigor a regulamentar o tema (Lei 9055/95). Consequência. Vício formal da lei paulista, por ser apenas de natureza supletiva (CF, artigo 24, §§ 1º e 4º) a competência estadual para editar normas gerais sobre a matéria. 4. Proteção e defesa da saúde pública e meio ambiente. Questão de interesse nacional. Legitimidade da regulamentação geral fixada no âmbito federal. Ausência de justificativa para tratamento particular e diferenciado pelo Estado de São Paulo. 5. Rotulagem com informações preventivas a respeito dos produtos que contenham amianto. Competência da União para legislar sobre comércio interestadual (CF, artigo 22, VIII). Extrapolação da competência concorrente prevista no inciso V do artigo 24 da Carta da República, por haver norma federal regulando a questão". (ADI nº 2656/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJU 01/08/2003). (Destacou-se).

Dessa forma, resta patente a inconstitucionalidade da lei impugnada.

II. DA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 24, VI, E 225 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A norma questionada, embora veicule primordialmente matéria de comércio exterior, trata nos §§ 2º e 3º, introduzidos pela Lei nº 12.381, de 28 de novembro de 2005, de conservação da natureza, proteção do meio ambiente e controle da poluição. Veja-se:

“§ 2º - Fica permitida:

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

II - a importação de carcaça de pneu reformado, mediante recauchutagem, remoldagem ou recapagem, realizada no exterior, desde que as empresas importadoras comprovem que procederam à coleta no território nacional e à destruição, de forma ambientalmente adequada, de 10 (dez) pneus usados existentes no território nacional para cada carcaça de pneu usado a ser importada.

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

Nos termos do art. 24, VI, da Constituição de 1988, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre *"florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição"*.

Por sua vez, os §§ 1º a 4º do art. 24 da Carta Política estabelecem à União a primazia para a elaboração da norma geral, que deve legislar no interesse nacional, editando uma norma modelo a fim de tratar de pontos relevantes e evitar a diversidade normativa. Aos Estados, cabe somente a competência para suplementar a legislação federal, o que significa, nas palavras de José Afonso da Silva, *"o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas"*⁷. Apenas no caso da inexistência de lei federal sobre normas gerais é que os Estados poderão exercer a competência legislativa plena.

Nesse contexto, no tocante à importação de pneus usados e reformados e sua destinação ambientalmente adequada, existe legislação federal dispendo sobre normas gerais, quais sejam: a Portaria SECEX nº 14, de 17 de novembro de 2004; o Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de

1999; as Resoluções CONAMA nº 23, de 12 de dezembro de 1996, nº 235, de 7 de janeiro de 1998, e nº 258, de 26 de agosto de 1999, dentre outras.

Conforme já exposto, o Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999 e a Portaria SECEX nº 14, de 17 de novembro de 2004, proíbem a importação de pneumáticos usados e reformados, com exceção daqueles provenientes do Mercosul.

As Resoluções CONAMA nº 23, de 12 de dezembro de 1996, e nº 235, de 7 de janeiro de 1998, também proíbem a importação de pneumáticos usados.

A Resolução CONAMA nº 258, de 26 de agosto de 1999, a seu turno, consagra a responsabilidade pós-consumo das empresas importadoras e produtoras de pneus, estabelecendo prazos para a coleta e destinação final ambientalmente adequada dos pneumáticos. Confira-se:

“Art.3º Os prazos e quantidades para coleta e destinação final, de forma ambientalmente adequada, dos pneumáticos inservíveis resultantes de uso em veículos automotores e bicicletas de que trata esta Resolução, são os seguintes:

(...)

IV - a partir de 1º de janeiro de 2005

*a) para cada **quatro pneus** novos fabricados no País ou pneus novos importados, inclusive aqueles que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras **deverão dar destinação final a cinco pneus inservíveis,***

*b) para cada **três pneus** reformados importados, de qualquer tipo as empresas importadoras **deverão dar destinação final a quatro pneus inservíveis***

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos pneumáticos exportados ou aos que equipam veículos exportados pelo País.” (Grifou-se).

⁷ SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 24ª ed. Malheiros: São Paulo, 2005, p. 481.

Apenas a título informativo, saliente-se que o diploma impugnado não observou os princípios e diretrizes traçados na legislação federal mencionada; ao invés, legislou de forma conflitante, não observando a proibição da importação de pneumáticos usados e reformados, com exceção daqueles provenientes do Mercosul, bem como a proporção entre pneus novos ou reformados e sua destinação final ambientalmente adequada a ser observada pelas empresas importadoras ou fornecedoras.

Assim, a lei impugnada, ao tratar de normas gerais sobre conservação da natureza, proteção do meio ambiente e controle da poluição, e, principalmente, de forma diametralmente oposta à legislação federal existente, invadiu a competência da União para legislar sobre o tema, violando o art. 24, VI, § 1º, da Carta da República. No mesmo sentido já decidiu essa Suprema Corte, conforme trechos das ementas abaixo transcritas:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.210/01, DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. OFENSA AOS ARTIGOS 22, I E XII; 25, § 1º; 170, CAPUT, II E IV; 1º; 18 E 5º CAPUT, II E LIV. INEXISTÊNCIA. AFRONTA À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO PARA EDITAR NORMAS GERAIS REFERENTES À PRODUÇÃO E CONSUMO, À PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE E CONTROLE DA POLUIÇÃO E À PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE. ARTIGO 24, V, VI E XII E §§ 1º E 2º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. (...) A legislação impugnada foge, e muito, do que corresponde à legislação suplementar, da qual se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha a dispor em diametral objeção a esta. Compreensão que o Supremo Tribunal tem manifestado quando se defronta com hipóteses de competência legislativa concorrente. Precedentes: ADI 903/MG-MC e ADI 1.980/PR-MC, ambas de relatoria do eminente Ministro Celso de Mello. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade do artigo 1º e de seus §§ 1º, 2º e 3º, do

art. 2º, do art. 3º e §§ 1º e 2º e do parágrafo único do art. 5º, todos da Lei nº 2.210/01, do Estado do Mato Grosso do Sul". (ADI nº 2396, Rel. Min. Ellen Gracie, DJU 01/08/200).(Grifouse);

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DISTRITAL QUE DISPÕE SOBRE A EMISSÃO DE CERTIFICADO DE CONCLUSÃO DO CURSO E QUE AUTORIZA O FORNECIMENTO DE HISTÓRICO ESCOLAR PARA ALUNOS DA TERCEIRA SÉRIE DO ENSINO MÉDIO QUE COMPROVAREM APROVAÇÃO EM VESTIBULAR PARA INGRESSO EM CURSO DE NÍVEL SUPERIOR - LEI DISTRITAL QUE USURPA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA OUTORGADA À UNIÃO FEDERAL PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA - CONSIDERAÇÕES EM TORNO DAS LACUNAS PREENCHÍVEIS - NORMA DESTITUÍDA DO NECESSÁRIO COEFICIENTE DE RAZOABILIDADE - OFENSA AO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE - ATIVIDADE LEGISLATIVA EXERCIDA COM DESVIO DE PODER - PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO - DEFERIMENTO DA MEDIDA CAUTELAR COM EFICÁCIA "EX TUNC". A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA, QUANDO PRATICADA POR QUALQUER DAS PESSOAS ESTATAIS, QUALIFICA-SE COMO ATO DE TRANSGRESSÃO CONSTITUCIONAL. - A Constituição da República, nas hipóteses de competência concorrente (CF, art. 24), estabeleceu verdadeira situação de condomínio legislativo entre a União Federal, os Estados-membros e o Distrito Federal (RAUL MACHADO HORTA, "Estudos de Direito Constitucional", p. 366, item n. 2, 1995, Del Rey), daí resultando clara repartição vertical de competências normativas entre essas pessoas estatais, cabendo, à União, estabelecer normas gerais (CF, art. 24, § 1º), e, aos Estados-membros e ao Distrito Federal, exercer competência suplementar (CF, art. 24, § 2º). - A Carta Política, por sua vez, ao instituir um sistema de condomínio legislativo nas matérias taxativamente indicadas no seu art. 24 - dentre as quais avulta, por sua importância, aquela concernente ao ensino (art. 24, IX) -, deferiu ao Estado-membro e ao Distrito Federal, em "inexistindo lei federal sobre normas gerais", a possibilidade de exercer a competência legislativa plena, desde que "para atender a suas peculiaridades" (art. 24, § 3º). - Os Estados-membros e o Distrito Federal não podem, mediante legislação autônoma, agindo "ultra vires", transgredir a legislação fundamental ou de princípios que a União Federal fez editar no desempenho legítimo de sua competência constitucional e de cujo exercício deriva o poder de fixar, validamente, diretrizes e bases gerais pertinentes a determinada matéria (educação e ensino, na espécie). - Considerações doutrinárias em torno da questão pertinente às lacunas preenchíveis.(...)"

31
c

(ADI-MC nº 2.667, Rel. Min. Celso de Mello, DJU 12/03/2004).
(Negritou-se);

“Obra ou atividade potencialmente lesiva ao meio ambiente. Estudo prévio de impacto ambiental. Diante dos amplos termos do inc. IV do § 1º do art. 225 da Carta Federal, revela-se juridicamente relevante a tese de inconstitucionalidade da norma estadual que dispensa o estudo prévio de impacto ambiental no caso de áreas de florestamento ou reflorestamento para fins empresariais. Mesmo que se admitisse a possibilidade de tal restrição, a lei que poderia viabilizá-la estaria inserida na competência do legislador federal, já que a este cabe disciplinar, através de normas gerais, a conservação da natureza e a proteção do meio ambiente, não sendo possível, ademais, cogitar-se da competência legislativa a que se refere o § 3º do art. 24 da Carta Federal, já que esta busca suprir lacunas normativas para atender a peculiaridades locais, ausentes na espécie.” (ADI 1.086-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 16/09/94).(Destacou-se).

Em verdade, a sistemática impugnada, muito além de infringir o texto constitucional, acarreta um enorme prejuízo ambiental, uma vez que a gestão ambiental do problema dos pneus envolve as etapas de produção, consumo, coleta e destinação final dos resíduos resultantes do uso do produto, não existindo alternativas de destinação final consideradas totalmente adequadas sob o ponto de vista ambiental e que sejam, ao mesmo tempo, economicamente viáveis.

O pneu não é produto biodegradável e seu tempo de decomposição é indeterminado. Devido à sua composição química, que inclui metais pesados, borracha natural e sintética, negro de fumo e óleos, o pneu é produto de fácil combustão, com alto poder calorífero, cujo acúmulo gera risco de incêndios, ocasião em que são liberados no ar substâncias tóxicas e cancerígenas, poluentes orgânicos e inorgânicos, tais como fumos metálicos, hidrocarbonetos aromáticos policíclicos (benzo(a)pireno) e dioxina.

As alternativas para a destinação final dos resíduos do uso do pneu, tanto no Brasil, quanto no mundo, causam impactos irreversíveis. Dentre as formas mais usadas para a destinação de pneumáticos no Brasil está o co-processamento de resíduos em fornos de fábrica de cimentos e em usinas de xisto-betuminoso. Avalia-se o uso de pneus triturados na composição da manta asfáltica; contudo, por se tratar de um processo bastante recente, ainda em fase de testes, o método revela-se insuficiente para destinar parcela significativa dos milhares de pneus inutilizados que se encontram pelo território nacional.

A lei censurada, ao permitir a importação de pneus usados e reformados de forma indiscriminada, bem como estabelecer percentual de destinação final adequada em patamar inferior ao da legislação federal⁸, agrava a situação ambiental enfrentada pelo Brasil, violando o art. 225 da Constituição, que impõe ao poder público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

A propósito, a legislação ambiental deve se pautar pela compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. Na lição de José Afonso da Silva, *“a conciliação dos dois valores consiste, assim, nos termos deste dispositivo, na promoção do chamado desenvolvimento sustentável, que consiste na exploração equilibrada dos recursos naturais, nos limites da satisfação das necessidades e do bem-estar da presente*

⁸ Resolução CONAMA nº 258, Art. 3º, IV:

“a) para cada quatro pneus novos fabricados no País ou pneus novos importados, inclusive aqueles que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras deverão dar destinação final a cinco pneus inservíveis,

b) para cada três pneus reformados importados, de qualquer tipo as empresas importadoras deverão dar destinação final a quatro pneus inservíveis”

*geração, assim como de sua conservação no interesse das gerações futuras”.*⁹

Portanto, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado – típico direito de terceira geração – constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, devendo ser tutelado pelo Estado de forma eficiente e satisfatória. Contudo, a sistemática legislativa questionada não observou estes requisitos; ao contrário, agravou a situação ambiental brasileira quanto à destinação final dos pneumáticos usados.

De todo o exposto, resta patente a inconstitucionalidade da lei impugnada também por violação aos arts. 24, VI, § 1º e 225, da Lei Fundamental.

Conclusão

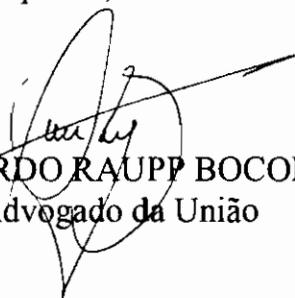
Dada a relevante repercussão na ordem interna e externa, causada pela Lei nº 12.114, de 05 de julho de 2004, e suas posteriores alterações pelas Leis nºs 12.182, de 17 de dezembro de 2004, e 12.381, de 28 de novembro de 2005, todas do Estado do Rio Grande do Sul, recomenda-se o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, perante o Supremo Tribunal, por afronta aos artigos 22, VIII; 24, VI, §1º; e 225, da Carta da República, o que poderá ser feito por um dos legitimados previstos no art. 103 da Lei Maior.

⁹ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 4ª ed. Malheiros: São Paulo, 2002, p. 26/27.

34
C

No caso em análise, por envolver questões referentes ao equilíbrio federativo do país, sugere-se o impulso judicial por parte do Presidente da República, que, caso entenda, poderá solicitar ao Procurador-Geral da República que adote as medidas que este julgar cabíveis.

À consideração superior,



LEONARDO RAUPP BOCORNY
Advogado da União

De acordo:



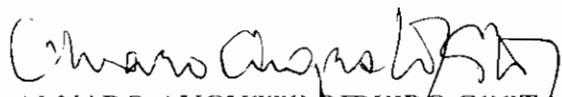
GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA
Secretária-Geral de Contencioso

35
c

Despacho do Advogado-Geral da União.

Aprovo os termos da Nota nº 02/2006 – LRB/SGCT/GAB, da
Secretaria-Geral de Contencioso.

Em 14 de setembro de 2006.



ALVARO AUGUSTO RIBEIRO COSTA

Advogado-Geral da União

36
c



Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Sistema LEGIS - Texto da Norma



LEI: 12.114

LEI Nº 12.114, DE 5 DE JULHO DE 2004.

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

Deputado Vieira da Cunha, Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no § 7º do art. 66 da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa aprovou e eu promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica proibida a comercialização de pneus usados importados no Estado do Rio Grande do Sul.

Parágrafo único - Considera-se pneu usado importado para os fins desta Lei:

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

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

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

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

Assembléia Legislativa do Estado, em Porto Alegre, 5 de julho de 2004.

FIM DO DOCUMENTO.

32



Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Sistema LEGIS - Texto da Norma



LEI: 12.182

LEI Nº 12.182, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2004.

Altera a **LEI Nº 12.114**, de 5 de julho de 2004, que proíbe a comercialização de pneus usados importados no Estado e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

Art. 1º - O art. 2º da LEI Nº 12.114, de 5 de julho de 2004, passa a ter a seguinte redação:

"Art. 2º - Esta Lei entra em vigor 1(um) ano após a data de sua publicação."

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 5 de julho de 2004.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 17 de dezembro de 2004.

FIM DO DOCUMENTO.

38



Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul

Sistema LEGIS - Texto da Norma



LEI: 12.381

LEI Nº 12.381, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2005.

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

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV, da Constituição do Estado, que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a Lei seguinte:

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

"Art. 1º.....

.....

§ 2º - Fica permitida:

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

II - a importação de carcaça de pneu reformado, mediante recauchutagem, remoldagem ou recapagem, realizada no exterior, desde que as empresas importadoras comprovem que procederam à coleta no território nacional e à destruição, de forma ambientalmente adequada, de 10 (dez) pneus usados existentes no território nacional para cada carcaça de pneu usado a ser importada.

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

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

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 28 de novembro 2005.

FIM DO DOCUMENTO.

RESOLUÇÃO Nº 258, DE 26 DE AGOSTO DE 1999

(D.O U. de 02/12/99)

Impõe obrigações às empresas fabricantes e às importadoras de pneumáticos e dá providências correlatas.

O CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - CONAMA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, regulamentada pelo Decreto 99.274, de 6 de junho de 1990 e suas alterações, tendo em vista o disposto em seu Regimento Interno, e

Considerando que os pneumáticos inservíveis, abandonados ou dispostos inadequadamente constituem passivo ambiental, que resulta em sério risco ao meio ambiente e à saúde pública;

Considerando que não há possibilidade de reaproveitamento desses pneumáticos inservíveis para uso veicular e nem para processos de reforma, tais como recapagem, recauchutagem e remoldagem;

Considerando que os pneumáticos novos, depois de usados, podem ser utilizados em processos de reciclagem;**

. ** *Redação dada pela Resolução CONAMA nº 301, de 21/03/02. A redação original era:*

"Considerando que uma parte dos pneumáticos novos, depois de usados, pode ser utilizada como matéria prima em processos de reciclagem,"

Considerando a necessidade de dar destinação final, de forma ambientalmente adequada e segura, aos pneumáticos inservíveis;

Considerando que a importação de pneumáticos usados é proibida pelas Resoluções CONAMA nºS 23, de 12 de dezembro de 1996 e 235, de 7 de janeiro de 1998;

. *Redação acrescida pela Resolução CONAMA nº 301, de 21/03/02.*

Considerando que se faz necessário o controle do passivo ambiental gerado pelos pneumáticos usados oriundos de veículos automotores e bicicletas;

. *Redação acrescida pela Resolução CONAMA nº 301, de 21/03/02.*

Considerando que de acordo com a legislação vigente, compete ao Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-IBAMA, o controle, a fiscalização e a edição dos atos normativos pertinentes à Resolução; resolve:

. *Redação acrescida pela Resolução CONAMA nº 301, de 21/03/02.*

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.

. Redação do caput do Art. 1º dada pela Resolução CONAMA nº 301, de 21/03/02. A redação original era:

"Art 1º As empresas fabricantes e as importadoras de pneumáticos 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."

Parágrafo único As empresas que realizam processos de reforma ou de destinação final ambientalmente adequada de pneumáticos ficam dispensadas de atender ao disposto neste ano, exclusivamente no que se refere a utilização dos quantitativos de pneumáticos coletados no território nacional.

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

I - pneu ou pneumático: todo artefato inflável, constituído basicamente por borracha e materiais de reforço utilizados para rodagem em veículos automotores e bicicletas;

. Redação do inciso I dada pela Resolução CONAMA nº 301, de 21/03/02. A redação original era:

"I - pneu ou pneumático: todo artefato inflável, constituído basicamente por borracha e materiais de reforço utilizados para rodagem em veículos;"

II - pneu ou pneumático novo: aquele que nunca foi utilizado para rodagem sob qualquer forma, enquadrando-se, para efeito de importação, no código 4011 da Tarifa Externa Comum – TEC;

III - pneu ou pneumático reformado: todo pneumático que foi submetido a algum tipo de processo industrial com o fim específico de aumentar sua vida útil de rodagem em meios de transporte, tais como recapagem, recauchutagem ou remoldagem, enquadrando-se, para efeito de importação, no código 4012 10 da Tarifa Externa Comum – TEC;

IV - pneu ou pneumático inservível: aquele que não mais se presta a processo de reforma que permita condição de rodagem adicional, conforme código 4012.20 da Tarifa Externa Comum-TEC.

. Redação do inciso IV dada pela Resolução CONAMA nº 301, de 21/03/02. A redação original era:

"IV - pneu ou pneumático inservível aquele que não mais se presta a processo de reforma que permita condição de rodagem adicional."

Art.3º Os prazos e quantidades para coleta e destinação final, de forma ambientalmente adequada, dos pneumáticos inservíveis resultantes de uso em veículos automotores e bicicletas de que trata esta Resolução, são os seguintes:

. Redação do caput do Art. 3º dada pela Resolução CONAMA nº 301, de 21/03/02. A redação original era:

"Art 3º Os prazos e quantidades para coleta e destinação final, de forma ambientalmente adequada, dos pneumáticos inservíveis de que trata esta Resolução, são os seguintes:"

I - a partir de 1º de janeiro de 2002: para cada quatro pneus novos fabricados no País ou pneus importados, novos ou reformados, inclusive aqueles que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras deverão dar destinação final a um pneu inservível;

. *Redação do inciso I dada pela Resolução CONAMA nº 301, de 21/03/02. A redação original era:*

"I - a partir de 1º de janeiro de 2002 para cada quatro pneus novos fabricados no País ou pneus importados, inclusive aqueles que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras deverão dar destinação final a um pneu inservível;"

II - a partir de 1º de janeiro de 2003: para cada dois pneus novos fabricados no País ou pneus importados, novos ou reformados, inclusive aqueles que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras deverão dar destinação final a um pneu inservível;

. *Redação do inciso II dada pela Resolução CONAMA nº 301, de 21/03/02. A redação original era:*

"II - a partir de 1º de janeiro de 2003 para cada dois pneus novos fabricados no País ou pneus importados, inclusive aqueles que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras deverão dar destinação final a um pneu inservível;"

III - a partir de 1º de janeiro de 2004

a) para cada um pneu novo fabricado no País ou pneu novo importado, inclusive aquele que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras deverão dar destinação final a um pneu inservível,

b) para cada quatro pneus reformados importados, de qualquer tipo, as empresas importadoras deverão dar destinação final a cinco pneus inservíveis,

IV - a partir de 1º de janeiro de 2005

a) para cada quatro pneus novos fabricados no País ou pneus novos importados, inclusive aqueles que acompanham os veículos importados, as empresas fabricantes e as importadoras deverão dar destinação final a cinco pneus inservíveis,

b) para cada três pneus reformados importados, de qualquer tipo. as empresas importadoras deverão dar destinação final a quatro pneus inservíveis

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos pneumáticos exportados ou aos que equipam veículos exportados pelo País.

. **NOTA DO EDITOR:** *Parágrafo único com critérios definidos pela Instrução Normativa nº 21, de 25/09/02.*

Art 4º No quinto ano de vigência desta Resolução, o CONAMA, após avaliação a ser procedida pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, reavaliará as normas e procedimentos estabelecidos nesta Resolução.

Art 5º- O IBAMA poderá adotar, para efeito de fiscalização e controle, a equivalência em peso dos pneumáticos inservíveis.

Art 6º As empresas importadoras deverão, a partir de 1º de janeiro de 2002, comprovar junto ao IBAMA, previamente aos embarques no exterior, a destinação final, de forma ambientalmente adequada, das quantidades de pneus inservíveis estabelecidas no art. 3º desta Resolução, correspondentes às quantidades a serem importadas, para efeitos de liberação de importação junto ao Departamento de Operações de Comércio Exterior - DECEX, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Art 7º As empresas fabricantes de pneumáticos deverão, a partir de 1º de janeiro de 2002, comprovar junto ao IBAMA, anualmente, a destinação final, de forma ambientalmente adequada, das quantidades de pneus inservíveis estabelecidas no art. 3º desta Resolução, correspondentes às quantidades fabricadas.

Art 8º Os fabricantes e os importadores de pneumáticos poderão efetuar a destinação final, de forma ambientalmente adequada, dos pneus inservíveis de sua responsabilidade, em instalações próprias ou mediante contratação de serviços especializados de terceiros.

Parágrafo único As instalações para o processamento de pneus inservíveis e a destinação final deverão atender ao disposto na legislação ambiental em vigor, inclusive no que se refere ao licenciamento ambiental.

Art 9º A partir da data de publicação desta Resolução fica proibida a destinação final inadequada de pneumáticos inservíveis, tais como a disposição em aterros sanitários, mar, rios, lagos ou riachos, terrenos baldios ou alagadiços, e queima a céu aberto.

Art 10 Os fabricantes e os importadores poderão criar centrais de recepção de pneus inservíveis, a serem localizadas e instaladas de acordo com as normas ambientais e demais normas vigentes, para armazenamento temporário e posterior destinação final ambientalmente segura e adequada.

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.

. Redação do Art. 11 dada pela Resolução CONAMA nº 301, de 21/03/02. A redação original era:

"Art 11 Os distribuidores, os revendedores 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. O não cumprimento do disposto nesta Resolução implicará nas sanções estabelecidas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e no Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999.

. Redação do Art. 12 dada pela Resolução CONAMA nº 301, de 21/03/02. A redação original era:

"Art 12 O não cumprimento do disposto nesta Resolução implicará as sanções estabelecidas na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, regulamentada pelo Decreto nº 3 179, de 21 de

43
C

setembro de 1999."

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.

. Art. 12-A acrescido pela Resolução CONAMA nº 301, de 21/03/02.

Art 13 Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ SARNEY FILHO
Presidente do Conselho

JOSÉ CARLOS CARVALHO
Secretário Executivo

4M
C

CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
Subchefia para Assuntos Jurídicos

NOTA SAJ Nº 105 -

INTERESSADO: Ministério das Relações Exteriores

ASSUNTO: Análise da Lei nº 12.381, de 28/11/2005, que alterou a Lei nº 12.114, de 5/7/2004, da Assembléia Legislativa Estadual do Rio Grande do Sul, que dispõe sobre a importação de pneus usados naquele estado-membro.

Parecer: Pela interposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Palavras-chave: importação, pneus, lei estadual, Rio Grande do Sul, invasão de competência, inconstitucionalidade.

Senhor Subchefe,

Relatório

Em reunião realizada em 9 de junho do corrente ano, o Ministério das Relações Exteriores solicitou à Casa Civil da Presidência da República pronunciamento acerca da Lei estadual gaúcha de número 12.381, de 28 de novembro de 2005, que alterou a Lei nº 12.114, editada em 5 de julho de 2004, que proibia a comercialização de pneus usados importados no estado e cuja eficácia fora suspensa durante 1 ano pelo Governador Germano Rigotto.

45
c

Autoriza a norma posterior, em redação diametralmente oposta à lei derogada, a importação no estado de carcaça de pneu usado e reformado mediante recauchutagem, observados os requisitos concernentes à destruição ambientalmente adequada.

Fundamentação Jurídica

O histórico normativo da proibição de importação de pneumáticos usados iniciou-se com a edição da Portaria DECEX n.º 8, de 14 de maio de 1991, que vedou a importação de bens de consumo usados, dentre os quais se situam os pneus usados e reformados. Em 1996, a Resolução CONAMA n.º 23, de 12 de dezembro, proibiu a importação de pneus usados por razões ambientais. À referida Resolução seguiu-se a Resolução n.º 258, de 26 de agosto de 1999, que consagrou o princípio da responsabilidade do produtor e do importador, obrigando-os a coletarem e darem destinação final adequada ambientalmente aos pneus inservíveis dispersos no território nacional, o que se faria proporcionalmente ao volume de pneus fabricados ou importados introduzidos no mercado doméstico. Em 21 de março de 2003, o CONAMA modificou a redação desta última Resolução, para referir-se, no artigo 3º, a “pneus importados, novos ou reformados” (Resolução CONAMA n.º 301).

Por seu turno, a Portaria SECEX n.º 8/00, de 25 de setembro de 2000, foi editada para vedar expressamente a concessão de licenças para a importação de pneus recauchutados (reformados) e usados. Revogada pela Portaria SECEX n.º 17, de 1 de dezembro de 2003, a proibição de importação de pneumáticos recauchutados e usados, seja como bens de consumo, seja como matéria-prima, à exceção daqueles provenientes do Mercado Comum do Sul, foi mantida na Portaria SECEX n.º 14, de 17 de novembro de 2004. Tal exceção para o MERCOSUL visava dar cumprimento ao laudo arbitral proferido em favor do Uruguai contra o Brasil, por Tribunal *ad hoc* do Mercado Comum do Sul, em disputa instaurada sob a égide do Protocolo de Brasília sobre Solução de Controvérsias. Compelido, portanto, o Estado Brasileiro, a atender os compromissos internacionais estabelecidos nos tratados de integração regional, foram editados a Portaria SECEX n.º 2, de 8 de março de 2002, que abriu o mercado brasileiro à importação de pneus remoldados provenientes dos países membros do MERCOSUL e o Decreto n.º 4.492, de 11 de fevereiro de 2003, que acresceu parágrafo ao art. 47-A do Decreto n.º 3.179, de 21 de setembro de 1999, especificando as sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, isentando do pagamento de multa os pneumáticos procedentes dos Estados Partes do MERCOSUL.

Sabido que o Protocolo de Brasília, internalizado no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto Legislativo n.º 88, de 1º de dezembro de 1992 e, a seguir, pelo Decreto Executivo n.º 922, de 10 de dezembro de 1993, vigia com o *status* de lei ordinária, fez-se mister em face do imperativo legal, que o Brasil autorizasse a importação de pneus remoldados entre os Estados Partes do MERCOSUL, exclusivamente para acatar laudo arbitral, à época, obrigatório, irrecorrível e inapelável.

Nas demais situações comerciais, porém, descortina-se a orientação normatizante do Estado Brasileiro no sentido de obstaculizar, por intermédio dos dispositivos legiferantes que dispõe a Administração Pública, a importação de bens usados e, em especial, os pneumáticos, cujo descarte constitui perigo latente ao meio ambiente e à saúde pública.

Resíduos sólidos que ocupam espaço físico considerável, de difícil compactação, coleta e eliminação, o pneu não é produto biodegradável e seu tempo de decomposição é indeterminado. Devido a sua composição química, que inclui metais pesados, borracha natural e sintética, negro de fumo e óleos, o pneu é produto de fácil combustão, com alto poder calorífero, cujo acúmulo gera risco de incêndios, ocasião em que são liberados no ar substâncias tóxicas e cancerígenas, poluentes orgânicos e inorgânicos, tais como fumos metálicos, hidrocarbonetos aromáticos policíclicos (benzo(a)pireno) e dioxina.

A gestão ambiental do problema dos pneus envolve as etapas de produção, consumo, coleta e destinação final dos resíduos resultantes do uso do produto. Não existem alternativas de destinação final consideradas totalmente adequadas sob o ponto de vista ambiental e que sejam, ao mesmo tempo, economicamente viáveis. Em alguma medida, todas as existentes, tanto no Brasil, quanto no mundo, causam impactos nefastos. Dentre as formas mais usadas para a destinação de pneumáticos no Brasil está o co-processamento de resíduos em fornos de fábrica de cimentos e em usinas de xisto-betuminoso. Avalia-se o uso de pneus triturados na composição da manta asfáltica; contudo por se tratar de um processo bastante recente, ainda em fase de testes, o método revela-se insuficiente para destinar parcela substantiva dos milhares de pneus inservíveis espalhados pelo território nacional.

Para os países em desenvolvimento, a gestão ambientalmente adequada dos pneus revela-se mais complexa face às dificuldades e aos obstáculos gerados pelo próprio subdesenvolvimento no que tange à coleta e à criação de infra-estrutura para a destinação dos resíduos. No Brasil, em virtude de sua dimensão territorial, a coleta de pneus e seu encaminhamento para ecopontos e destinadoras finais enfrentam tanto problemas logísticos – dificuldades de transportes – como de custos. Aliados a essas dificuldades, aspectos culturais dificultam as ações de coleta e eliminação de carcaças, bem como a implementação de normas sobre responsabilidade pós-consumo.

Ora, é dever do Estado estabelecer regras de garantia consagradoras do direito ao meio ambiente saudável, equilibrado e íntegro. Prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, reflete a afirmação dos direitos humanos de terceira dimensão, expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, à própria coletividade social, consoante entendimento já firmado pelo Supremo Tribunal Federal.¹

¹ STF - Pleno - MS nº 22164/SP – Rel. Min. Celso de Mello, *Diário de Justiça*. Seção I. 17 nov.1995, p.39.206.

47
c

Nestes termos, inaceitável a infração direta e flagrante perpetrada pela Assembléia Legislativa Estadual do Rio Grande do Sul a preceitos e princípios explícitos na *Lex Magna*. Senão veja-se:

A INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI ESTADUAL.

Da Violação ao Meio Ambiente e à Saúde Pública.

Manifesta é a inconstitucionalidade da lei estadual *sub examine* que vulnera dispositivos constitucionais diversos classificadores de competência.

José Afonso da Silva, em obra clássica, estabelece os seguintes critérios de repartição constitucional de competências entre União, estados-membros, Distrito Federal e municípios: quanto à forma, quanto ao conteúdo, quanto à extensão e quanto à origem.²

² “ Quanto à forma (ou o processo de sua distribuição), a competência será: (a) *enumerada* ou *expressa*, quando estabelecida de modo explícito, direto, pela Constituição para determinada entidade (arts. 21 e 22, p.ex.); (b) *reservada* ou *remanescente* e *residual*, a que compreende toda a matéria não expressamente incluída numa enumeração, reputando-se sinônimas as expressões *reservada* e *remanescente* com o significado de competência que sobra a uma entidade após a enumeração da competência de outra (art. 25, § 1º: cabem aos Estados as competências não vedadas pela Constituição), enquanto a *competência residual* consiste no eventual resíduo que reste após enumerar a competência de todas as entidades, como na matéria tributária, em que a competência residual – a que eventualmente possa surgir apesar da enumeração exaustiva – cabe à União (art. 154, I); (c) *implícita* ou *resultante* (ou *inerente* ou *decorrente*, porque decorre da natureza do ente), quando se refere à prática de atos ou atividades razoavelmente considerados necessários ao exercício de poderes expressos, ou reservados; por exemplo, no silêncio da Constituição de 1891, o STF decidiu que a expulsão de estrangeiros era competência da União, embora isso não estivesse dito naquela Carta Magna.

Quanto ao conteúdo, a competência distingue-se em econômica, social, político-administrativa, financeira e tributária. É cabível falar-se, também, numa área de *competência internacional*: direitos de paz e guerra, de legação e de fazer tratados, que, no Estado federal, é, por princípio, exclusiva da União, se bem que se permite aos Estados federados, geralmente autorizados por órgãos federais (Senado, no caso brasileiro, art. 52, V), realizar certos negócios externos.

Quanto à extensão, ou seja, quanto à participação de uma ou mais entidades na esfera da normatividade ou da realização material, vimos que a competência se distingue em: (a) *exclusiva*, quando é atribuída a uma entidade com exclusão das demais (art. 21); (b) *privativa*, quando enumerada como própria de uma entidade, com possibilidade, no entanto, de *delegação* (art. 22 e seu parágrafo único) e de *competência suplementar* (art. 24 e seus parágrafos); a diferença entre a exclusiva e privativa está nisso, aquela não admite suplementariedade nem delegação; (c) *comum* ou *paralela*, reputadas expressões sinônimas, que significa a faculdade de legislar ou praticar certos atos, em determinada esfera, juntamente e em pé de igualdade, consistindo, pois, num campo de atuação comum às várias entidades, sem que o exercício de uma venha a excluir competência de outra, que pode assim ser exercida cumulativamente (art. 23); (d) *concorrente*, cujo conceito compreende dois elementos: (d.1) possibilidade de disposição sobre o mesmo assunto ou matéria por mais de uma entidade federativa; (d.2) primazia da União no que tange à fixação de normas gerais (art. 24 e seus parágrafos); (e) *suplementar*, que é correlativa da competência concorrente, e significa o poder de formular normas que desdobrem o conteúdo de princípios ou normas gerais ou que supram a ausência ou omissão destas (art. 24, §§ 1º a 4º).

Quanto à origem, a competência pode ser: (a) *originária*, quando desde o início é estabelecida em favor de uma entidade; (b) *delegada*, quando a entidade recebe sua competência por delegação daquela que a tem originariamente; sua possibilidade consta do parágrafo único do art. 22, que comete à lei complementar autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas nesse artigo, e também do

48

Imperioso, portanto, determinar-lhes o conteúdo, sentido e alcance para compreender, adequadamente, as implicações de sua inserção no contexto de normas que estruturam o arcabouço do Ordenamento Constitucional Pátrio.

Consagra o art. 225 da Constituição vigente, o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida da população, impondo ao Poder Público a adoção de medidas assecuratórias para preservá-lo e defendê-lo. Neste diapasão, as condutas e práticas consideradas lesivas sujeitam os infratores - pessoas físicas e jurídicas - às sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparação, nos termos do § 3º da norma *retro*.

Dentre as regras de competências previstas cabe a União, consoante o disposto no art. 24 da Lei Maior, legislar concorrentemente com os estados-membros e o Distrito Federal sobre a proteção ao meio ambiente e a conservação da natureza, devendo dispor sobre as normas gerais, *ex vi*, o § 1º do artigo mencionado.

Não se furtou, a União, a exercer sua competência legislativa conforme demonstram a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; o Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências; o Decreto nº 3.919, de 14 de setembro de 2001, que acrescenta artigo ao Decreto nº 3.179/99 e o Decreto nº 4.592, de 11 de fevereiro de 2003, que acresce parágrafo ao art. 47-A do Decreto nº 3.179/99. Especificamente quanto à proibição de importação de pneus usados, sobrelevam-se as mencionadas Resoluções CONAMA de números 23/96, 258/99 e 301/03.

Das normas supracitadas, leiam-se os dispositivos abaixo:

Lei nº 6.938/81:

"Art. 3º- Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

.....
III- poluição, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

a) prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;

parágrafo único do art. 23, que determina à lei complementar fixar normas para a cooperação entre a União e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional." *In: Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros. 2004. 23ª ed. pp. 478-480.

b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;

c) afetem desfavoravelmente a biota;

d) afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;

e) lancem matérias ou energias em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos."

Decreto nº 3.179/99, o art. 47-A :

"Art. 47-A- Importar pneu usado ou reformado:

Multa de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), por unidade.

Parágrafo único. Incorre na mesma pena, quem comercializa, transporta, armazena, guarda ou mantém em depósito pneu usado ou reformado, importado nessas condições."

Incontestemente, portanto, a atuação legiferante federal cujas regras protecionistas ao meio ambiente norteiam a competência legislativa suplementar dos estados-membros, acorde o § 2º, do art. 24 da *Lex Magna*.

Ocorre que a lei estadual não se limitou ao exercício normatizante complementar, ao revés, contradisse expressamente normas federais ao autorizar a importação de carcaças de pneumáticos usados e reformados, subvertendo a determinação constitucional inscrita no § 4º, do art. 24 da Lei Máxima. Contrariou, outrossim, todos os princípios programáticos que emanam do art. 225 da Constituição Federal, num verdadeiro acinte a *voluntas legislatoris* do Constituinte Originário. Nem se argumente prescrever a lei em comento, comando impositivo de gestão ambiental dos resíduos, pois, também aqui, fora estabelecido regramento pela União - Resolução CONAMA nº 258/99 - entidade a quem a Lei nº 6.938/81, em seu art. 6º, I, atribuiu a faculdade de formular as diretrizes gerais da Política Nacional do Meio Ambiente e que é **integrada pelos os representantes dos governos dos estados da federação.**

De clareza irrefragável, o § 1º da lei acima invocada estabelece:

"§ 1º- Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA."

Nestes termos, o estado do Rio Grande do Sul ao autorizar a importação de carcaças de pneus usados quando a lei federal expressamente a proíbe vulnera, em simultâneo, os limites da complementariedade estadual - incisos VI e XII do art. 24 da Constituição - invade

competência da União e ignora a parametricidade principiológica material dos cânones máximos insculpidos nos artigos 196, 197 e 225, devido aos patentes malefícios que o acúmulo de pneus inservíveis acarretam para a natureza e para a saúde pública.³

Efetivamente, dispõem os artigos 196 e 197 da Carta Política ser a saúde direito de todos e dever do Estado, que deverá assegurar-la mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e outros agravos cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle. Tal qual a proteção ambiental, dita atribuição, é compartilhada pelos entes federados no âmbito da competência concorrente, donde decorre que, igualmente neste ponto, a norma estadual riograndense desacatou a leis gerais federais de vigilância sanitária e epidemiológica, adentrando em competência que não lhe foi constitucionalmente outorgada. Mais grave, expôs a população ao risco de contrair doenças tais como a dengue e a febre amarela. Sabido que, uma vez expostos às chuvas os pneus inservíveis servem de depósitos para larvas de mosquitos que se reproduzem em água parada, as carcaças de pneus espalhadas pelo território nacional foram as principais responsáveis pela propagação da epidemia da dengue que assolou o país nos últimos anos. Tendo em vista que o mosquito vetor da dengue é o mesmo da febre amarela, teme-se a ocorrência de epidemias que, uma vez deflagradas, serão de difícil controle. Ademais, quando abandonados nos cursos d'água, os pneumáticos obstruem canais, córregos e galerias de águas pluviais, prejudicando a vazão de escoamento dos receptores hídricos, o que contribui para as terríveis enchentes que tantos prejuízos causam à Administração Pública e à sociedade.

Da Violação à Competência Privativa da União para legislar sobre Comércio Exterior:

Não fossem suficientes as vulnerações apontadas, a ousadia estadual estarrece ainda mais quando invade competência **privativa e originária da União**, posto caber somente a esta entidade federada legislar sobre comércio exterior, consoante preceitua o art. 22, VIII da Constituição Federal. A única possibilidade constitucionalmente admissível para o estado-membro partilhar tal atribuição seria por meio de delegação expressa da União, mediante Lei Complementar autorizativa, nos termos do parágrafo único do citado art. 22.

Tal lei, contudo, não vige no Ordenamento Jurídico Pátrio porque jamais foi editada pelo Congresso Nacional, tendo o legislador estadual atuado à revelia da vontade federal, reduzindo o texto constitucional à insignificância.⁴

³ Analisando situação idêntica, o Supremo Tribunal Federal declarou, liminarmente, a inconstitucionalidade do art. 182, § 3º, da Constituição do estado de Santa Catarina, que excluía a obrigatoriedade de estudos prévios de impacto ambiental, em relação às áreas florestadas ou objeto de reflorestamento para fins empresariais. Reconheceu como relevante a tese de inconstitucionalidade da norma estadual que dispensa tais estudos, assentando que "mesmo que se admitisse a possibilidade de tal restrição, a lei que poderia viabilizá-la estaria inserida na competência do legislador federal, já que a este cabe disciplinar, através de normas gerais, a conservação da natureza e a proteção do meio ambiente (art. 24, inc. VI, da CF), não sendo possível, ademais, cogitar-se da competência legislativa a que se refere o § 3º do art. 24 da carta Federal, já que esta busca suprir lacunas normativas para atender às peculiaridades locais, ausentes na espécie." STF - Pleno - Adin nº 1.086-7/SC - Pleno - medida liminar - relator Min. Ilmar Galvão.

Assente nas Cartas Constitucionais Brasileiras, a técnica de repartição de competências caracteriza-se como elemento específico do Estado Federal. Ultrapassá-la equivale a desdenhar dos maiores dogmas assentados na ordem jurídica estatal desde a proclamação da República, equivale a destruir o Pacto Federativo pela base, reduzindo-o à mera retórica textual.

Na lição de Fernanda Dias Menezes de Almeida:

“Na Federação a regra primeira manda que a cada partícipe se confirmem competências privativas, o que é indispensável para se dar substância à autonomia de cada órbita de poder. Assim, basta dizer que determinada competência assiste a uma entidade para que, automaticamente, não seja das outras, salvo previsão de atuação concorrente que, esta sim, há de ser expressa (...) E porque é Constituição que faz a partilha, tem-se como consequência lógica que a invasão – não importa por qual das entidades políticas – do campo da competência legislativa de outra resultará sempre na inconstitucionalidade da lei editada pela autoridade incompetente. Isso tanto no caso de usurpação de competência legislativa privativa, como no caso de inobservância dos limites constitucionais postos à atuação de cada entidade no campo da competência legislativa concorrente.”⁵

Na espécie, o estado-membro usurpou atribuição legislativa que não lhe foi deferida nem, pelo Constituinte Maior nem, tampouco, pela lei delegante que se fazia mister.

De essencial relevo, a Lei Complementar Federal dá o suporte à lei estadual sancionada sob a égide do art. 22, parágrafo único, conferindo eficácia a princípio fundamental. A ela incumbe especificar o conteúdo normativo da lei estadual, fixar os termos para o exercício da delegação, tal qual ocorre no art.68, § 2º da Constituição, e estabelecer os parâmetros e os prazos.⁶ A norma complementar tem, pois, o condão, de acionar o complexo sistema de controle, bem como o mecanismo de equilíbrio e harmonia da repartição territorial da soberania - os **checks and balances** - tão bem adaptado por Rui Barbosa já na primeira Constituição Republicana de 1891 e mantido na Carta atual como um dos alicerces do Estado Brasileiro.

Especificou-se na presente Nota Técnica, a regra comercial que proíbe, peremptória e categoricamente, a importação de pneus recauchutados (reformados) e usados, seja como

⁴ “Relativamente à competência legislativa da União, enunciada no art. 22, permite o parágrafo único que os Estados recebam, por meio de lei complementar, competência para dispor sobre matérias específicas. Abre esse dispositivo, que é uma inovação, a porta para uma dissimetria entre os Estados. Entretanto, tal preceito permanece até hoje letra morta.” FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *In: Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2003, p.181.

⁵ ALMEIDA, FERNANDA Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo :Editora Atlas S.A, 1991, p.92 e 104.

⁶ No entendimento de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, poder-se-ia, inclusive, na hipótese do parágrafo único do art.22, exigir que antes de tornar-se eficaz, a lei estadual passe pelo crivo do Congresso Nacional, a exemplo do § 3º do art.68 *In: Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1990, 18ª edição, vol. I, p.184.

57

bens de consumo, seja como matéria-prima, à exceção dos provenientes do Mercado Comum do Sul; vg: Portaria SECEX nº 14, de 17 de novembro de 2004.

Claro está, no art. 237 da Lei Maior, que a fiscalização e o controle sobre o comércio exterior serão exercidos pelo Ministério da Fazenda. Sobre a matéria, *vide* Lei nº 8.028/90, art. 19, inciso V, alínea "e".

Litteris:

"Art. 19. Os assuntos que constituem área de competência de cada Ministério Civil são os seguintes:

V- Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento:

e) comércio exterior."

Tanta redundância legal demonstra estar-se diante de matéria de disciplina flexível, com a qual não se coaduna a lei no sentido material e formal. Por esta razão, admitiu o Supremo Tribunal Federal, por unanimidade, sua regência especificadora por preceito normativo diverso daquele emanado pelo Congresso Nacional.

De fato, outra não poderia ser a interpretação do Pretório Excelso ao reconhecer a legitimidade constitucional dos atos do Ministro da Fazenda no mister regulatório do comércio exterior; exegese mais consentânea com o princípio da razoabilidade constitucional.⁷

Isto posto, a infringência da lei estadual ao art. 237 da Carta da República e ao art. 19, V, "e", da Lei Federal nº 8.028/90, desacata faculdade privativa da União, não concedida ao ente federado.⁸

Da Ação Direta de Inconstitucionalidade

Tem-se no escalonamento hierárquico o fundamento da supremacia da Constituição, segundo o qual nenhuma lei ou ato pode permanecer validamente no ordenamento jurídico se com ela incompatível.⁹ A parametricidade é a Lei Maior, compreendida na complexidade de suas regras, preceitos e princípios, paradigma do ordenamento jurídico vigente.

⁷ Recurso Extraordinário nº 202671-9/Rio Grande do Norte, 2ª turma, Relator: Min. Marco Aurélio.

⁸ "Acrescente-se, ademais, estarem fora do alcance dos estados as matérias concernentes à regulação e direcionamento da economia (art. 174), bem como todas as atividades econômicas reservadas ou sob estrito controle da União (...). tem ela a palavra decisiva sobre tudo o que importa na economia. Trata-se de fato notório que nem é necessário demonstrar." FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *In: Aspectos do Direito Constitucional Contemporâneo, op. cit.*, p. 181.

⁹ Escreve KELSEN que: "(...) Como a estrutura da ordem jurídica é uma construção escalonada de normas supra - e infra-ordenadas umas às outras, em que uma norma de escalão superior determina a criação da norma de escalão inferior, o problema do conflito de normas dentro de uma ordem jurídica põe-se de forma diferente conforme se trata de um conflito de normas do mesmo escalão e de um conflito entre uma norma de

Nesse contexto, os conflitos de leis são antinomias que devem ser eliminadas a fim de preservar-se a estabilidade da ordem social e a segurança do sistema normativo.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade constitui a via processual por meio da qual se busca perquirir a compatibilidade vertical de lei ou ato normativo em abstrato e de maneira genérica, tendo por escopo a proteção do sistema jurídico em sua integralidade. Trata-se de uma defesa da ordem constitucional que repercute de forma negativa e repressiva, impondo sanções à preceito violador editado. Regulamentada pela Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, trata-se de ação de natureza declaratória que concretiza meio especial de provocação da jurisdição constitucional.¹⁰

Visando exclusivamente à defesa da Constituição, a fiscalização abstrata realiza-se em um processo objetivo, desprovido de partes com interesses subjetivos, e cuja legitimidade ativa restringe-se aos alguns órgãos e pessoas elencados no art. 103 do Texto Constitucional. O objeto principal da ação é a verificação da validade da norma em relação à Constituição, independentemente da existência de qualquer interesse individual.

Ao Advogado-Geral da União, curador da constitucionalidade, compete, nos termos do art. 103, § 3º da Carta Política defender, judicialmente, lei federal inquinada de inconstitucionalidade. Analogamente compete-lhe, por lógica consequência, pugnar em favor do Estado Nacional enquanto ordem normativa, nos casos de violação da Constituição.

Preceitua o art. 131 da Constituição de 1988:

Verbis

“Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.”

Confere, o art. 103, I, da Lei Maior, legitimidade ativa ao Presidente da República para interpor, junto ao Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade. Dita atuação deverá ser exercida pelo advogado público, a quem cabe o *munus* de assessorar o Chefe do Poder Executivo Federal e defender o Estado contra uma norma dissonante dos preceitos constitucionais.

escalão superior e uma norma de escalão inferior.” KEI.SEN, HANS. **Teoria Pura do Direito**. 6ªed., Trad. João Baptista Machado Coimbra: Armênio Amado Editor Sucessor, 1.984, p. 286.

¹⁰ Para CLÉMERSON MERLIN CLÈVE, a ação declaratória de inconstitucionalidade instrumentaliza um processo objetivo na jurisdição constitucional concentrada, onde inexiste lide vez que, os legitimados ativos, não buscam a tutela de um direito subjetivo, mas sim a defesa da ordem constitucional, de interesse genérico de toda a coletividade. *In: A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000, p.142.

54
C

Conclusão

Recomenda, pois, a presente Nota Técnica, que se dê ciência ao Advogado-Geral da União da inconstitucionalidade lei estadual nº 12.831/2005 do Rio Grande do Sul, com vistas à interposição de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Encaminhamento

Submeto a matéria à sua elevada consideração com sugestão de encaminhamento ao Excelentíssimo Senhor Ministro, o Advogado-Geral da União para decisão.

Brasília, 26 de junho de 2006.

MARIA ELIZABETH GUIMARÃES TEIXEIRA ROCHA
Assessora

55
c

VERSÃO NÃO-OFICIAL*

PERANTE A
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO

Brasil – Medidas Relativas à Importação de Pneus Reformados
(WT/DS332)

PRIMEIRA PETIÇÃO DO

BRASIL

8 de junho de 2006

* Esta versão é uma tradução livre da petição apresentada pelo Brasil à OMC no dia 08/06 e não tem valor jurídico. Seu único propósito é permitir o acesso do público mais amplo aos argumentos apresentados pelo Brasil.

56
c

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| <u>ÍNDICE DE CASOS.....</u> | <u>v</u> |
| <u>SIGLAS.....</u> | <u>vii</u> |
| <u> vii</u> | |
| <u> 1</u> | |
| <u>II. INTRODUÇÃO.....</u> | <u>1</u> |
| <u>III. ASPECTOS PROCESSUAIS.....</u> | <u>4</u> |
| <u>IV. ASPECTOS FACTUAIS.....</u> | <u>5</u> |
| <u>A. A Acumulação de Grandes Volumes de Resíduos de Pneus Representa Ameaça à Saúde Humana e ao Meio Ambiente.....</u> | <u>8</u> |
| <u>1. Os riscos para a saúde humana relacionados a resíduos de pneus incluem dengue e outras doenças transmitidas por mosquitos.....</u> | <u>9</u> |
| <u>2. Os riscos que a acumulação de resíduos de pneus apresenta à saúde humana e ao meio ambiente incluem a liberação de toxinas e substâncias cancerígenas no solo, água e ar.....</u> | <u>12</u> |
| <u>B. Não Há Métodos Seguros, Adequados e Econômicos de Destinação de Grandes Volumes de Resíduos de Pneus.....</u> | <u>15</u> |
| <u>1. O aterro ou armazenamento de pneus em pilhas não é nem seguro nem ambientalmente sustentável.....</u> | <u>16</u> |
| <u>2. A recuperação energética através da incineração e co-combustão em fornos de cimenteiras e instalações semelhantes produz emissões prejudiciais.....</u> | <u>17</u> |
| <u>3. As opções de reciclagem e reutilização são limitadas, de alto custo, e freqüentemente ineficazes.....</u> | <u>21</u> |
| <u>C. As Exportações de Pneus Reformados para o Brasil Exacerbam o Problema do Gerenciamento de Resíduos e Aumentam a Ameaça à Saúde Humana e ao Meio Ambiente.....</u> | <u>24</u> |
| <u>D. O Programa de Gerenciamento de Resíduos de Pneus do Brasil.....</u> | <u>29</u> |
| <u>1. O Brasil implementou um pacote abrangente de medidas para proteger sua população dos riscos ambientais e à saúde apresentados por resíduos de pneus.....</u> | <u>30</u> |

57
C

2. O Brasil proíbe a importação de pneus usados e reformados para reduzir a quantidade de resíduos à qual deve dar destinação final.....31

3. O Brasil promove ativamente a reforma de carcaças nacionais..... 34

V. ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA.....35

A. A Proibição das Importações pelo Brasil É Justificada pelo Artigo XX(b) do GATT, pois É uma Medida Necessária para Proteger a Saúde e Vida Humana e o Meio Ambiente 36

1. A proibição das importações se enquadra no parágrafo (b) do Artigo XX do GATT porque é uma medida necessária para proteger a saúde e vida humana, animal e vegetal.....37

a. A proibição das importações pelo Brasil enquadra-se no âmbito das políticas concebidas para proteger a saúde ou vida humana e o meio ambiente..... 37

b. A proibição das importações é “necessária” para atingir os legítimos objetivos de política do Brasil porque nenhuma outra medida pode evitar a geração de resíduos de pneus. 39

(i) Os interesses protegidos pela proibição das importações são do mais alto grau de importância.....40

(ii) A proibição das importações contribui para a proteção da saúde humana e do meio ambiente.....42

(iii) O impacto comercial da proibição das importações é contrabalançado pelas obrigações de destinação impostas sobre produtores internos.....44

(iv) Não há medidas alternativas à proibição das importações que estejam razoavelmente disponíveis para o Brasil..... 44

2. A proibição das importações pelo Brasil é compatível com o caput do Artigo XX do GATT.....51

a. O Brasil não aplica a proibição de importações de uma maneira que constitui discriminação “arbitrária ou injustificável”. 51

(i) A isenção aos países do Mercosul da proibição das importações não constitui discriminação arbitrária ou injustificável.....53

S9
C

LISTA DE EXHIBITS.....73

I.

60
C

ÍNDICE DE CASOS

| | |
|---|---|
| <i>Canada – Wheat Exports and Grain Imports</i> | Panel Report, <i>Canada – Measures Relating to Exports of Wheat and Treatment of Imported Grain</i> , WT/DS276/R, adopted 27 September 2004, as upheld by the Appellate Body Report, WT/DS276/AB/R |
| <i>Dominican Republic – Import and Sale of Cigarettes</i> | Appellate Body Report, <i>Dominican Republic – Measures Affecting the Importation and Internal Sale of Cigarettes</i> , WT/DS302/AB/R, adopted 19 May 2005 |
| <i>EC - Asbestos</i> | Appellate Body Report, <i>European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products</i> , WT/DS135/AB/R, adopted 5 April 2001, DSR 2001:VII, 3243 |
| <i>EC - Asbestos</i> | Panel Report, <i>European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products</i> , WT/DS135/R and Add.1, adopted 5 April 2001, as modified by the Appellate Body Report, WT/DS135/AB/R, DSR 2001:VIII, 3305 |
| <i>CE – Tariff Preferences</i> | Panel Report, <i>European Communities – Conditions for the Granting of Tariff Preferences to Developing Countries</i> , WT/DS246/R, adopted 20 April 2004, as modified by the Appellate Body Report, WT/DS/246/AB/R |
| <i>Korea – Various Measures on Beef</i> | Appellate Body Report, <i>Korea – Measures Affecting Imports of Fresh, Chilled and Frozen Beef</i> , WT/DS161/AB/R, WT/DS169/AB/R, adopted 10 January 2001, DSR 2001:I, 5 |
| <i>Mexico – Taxes on Soft Drinks</i> | Appellate Body Report, <i>Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages</i> , WT/DS308/AB/R, adopted 6 March 2006 |
| <i>Mexico – Taxes on Soft Drinks</i> | Panel Report, <i>Mexico – Tax Measures on Soft Drinks and Other Beverages</i> , WT/DS308/R, adopted 7 October 2005 |
| <i>Thailand – Cigarettes</i> | GATT Panel Report, <i>Thailand – Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes</i> , adopted 7 November 1990, BISD 37S/200 |
| <i>Turkey – Textiles</i> | Appellate Body Report, <i>Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products</i> , WT/DS34/AB/R, adopted 19 November 1999, DSR 1999:VI, 2345 |
| <i>US – Gambling</i> | Appellate Body Report, <i>United States – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services</i> , WT/DS285/AB/R, adopted 20 April 2005 |

61
c

| | |
|-------------------------------|--|
| <i>US – Gasoline</i> | Appellate Body Report, <i>United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline</i> , WT/DS2/AB/R, adopted 20 May 1996, DSR 1996:I, 3 |
| <i>US – Gasoline</i> | Panel Report, <i>United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline</i> , WT/DS2/R, adopted 20 May 1996, as modified by the Appellate Body Report, WT/DS2/AB/R, DSR 1996:I, 29 |
| <i>US – Shrimp</i> | Appellate Body Report, <i>United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products</i> , WT/DS58/AB/R, adopted 6 November 1998, DSR 1998:VII, 2755 |
| <i>US – Spring Assemblies</i> | GATT Panel Report, <i>United States – Imports of Certain Automotive Spring Assemblies</i> , adopted 26 May 1983, BISD 30S/107 |

b2
c

SIGLAS

| | |
|--------------------------|---|
| CONAMA | Conselho Nacional do Meio Ambiente (presidido pelo Ministério do Meio Ambiente) |
| DECEX | Departamento de Operações de Comércio Exterior (integra o MDIC) |
| DHF | <i>Dengue Haemorrhagic Fever</i> (Dengue hemorrágica) |
| DSU | <i>Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes</i> (Entendimento sobre Regras e Procedimentos de Solução de Controvérsias) |
| CE | Comunidades Europeias |
| GATT | <i>General Agreement on Tariffs and Trade 1994</i> (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994) |
| IBAMA | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis |
| INMETRO | Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial |
| Mercosul/Mercosur | Mercado Comum do Sul |
| OCDE | Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento |
| PAH | <i>Polynuclear Aromatic Hydrocarbons</i> (Hidrocarbonetos aromáticos polinucleares) |
| SECEX | Secretaria de Comércio Exterior (integra o MDIC) |
| TDF | <i>Tyre-Derived Fuel</i> (Combustível derivado de pneus) |
| UNECE | <i>United Nations Economic Commission for Europe</i> (Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa) |



Brasil – Medidas Relativas à Importação de Pneus Reformados
(WT/DS332)

PRIMEIRA PETIÇÃO DO BRASIL

II. INTRODUÇÃO

1. Este caso diz respeito a um sério problema de gestão e tratamento de resíduos. Diz respeito a medidas razoáveis adotadas pelo governo do Brasil para lidar com o problema ambiental e de saúde criado pelos resíduos de pneus, em particular de pneus reformados. Diz respeito à proibição da importação de pneus reformados, que o Brasil adotou como a única medida eficaz e razoavelmente disponível para evitar a geração desnecessária de resíduos perigosos.

2. Pneus reformados são diferentes de pneus novos em diversos sentidos, e particularmente em relação a um aspecto: eles possuem um ciclo de vida menor. Pneus de automóveis – os quais representaram praticamente todas as exportações de pneus reformados das Comunidades Europeias (CE) para o Brasil nos últimos anos – podem ser reformados uma única vez. Ao fim de sua vida útil, esses pneus reformados importados – que não podem ser reformados novamente – tornam-se resíduos de milhões de pneus que se acumulam no Brasil.

3. Quando abandonados ou empilhados, pneus tornam-se locais ideais para a procriação de mosquitos transmissores de dengue, febre amarela, malária e outras doenças perigosas. O resíduo de pneus empilhados ou entulhados também apresenta risco substancial de incêndios, que freqüentemente duram semanas, meses ou até mesmo anos. Tais incêndios geram óleos pirolíticos e cinzas com resíduos químicos perigosos e metais pesados, e emitem colunas de fumaça tóxica que contêm dioxinas, furanos, partículas, e outros compostos altamente perigosos e freqüentemente cancerígenos. Emissões derivadas da queima de pneus e de incineradoras provocam danos significativos à saúde que incluem mortalidade prematura, deterioração das funções pulmonares, supressão do sistema imunológico, problemas nos rins, deficiências de aprendizado, cegueira parcial, problemas respiratórios, problemas do coração e torácicos, e câncer.

65
C

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

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

6. Grandes quantidades de resíduos de borracha são inevitavelmente geradas ao fim da vida útil de pneus de borracha. Entretanto, como pneus de borracha são bens indispensáveis na economia do mundo atual e não podem ser completamente eliminados, exigem-se práticas de gestão racionais e eficientes para, pelo menos, mitigar os efeitos danosos provocados por resíduos de pneus sobre a saúde humana e o meio ambiente. A medida escolhida pelo Brasil – a proibição de importações – é a única opção conhecida de gerenciamento de resíduos de pneus que lida com tais efeitos danosos de uma maneira que não põe em risco a saúde humana e o meio ambiente.¹ A medida evita a criação de resíduos adicionais de pneus que precisam ser coletados e aos quais

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

é preciso dar destinação no Brasil, e conseqüentemente reduz os perigos causados pela acumulação e destinação de resíduos de pneus para a saúde e para o meio ambiente.

7.A CE – mesmo reconhecendo os efeitos adversos à saúde e ao meio ambiente provocados pela acumulação e destinação de resíduos de pneus – questiona o direito do Brasil de adotar uma proibição que procura evitar a geração desnecessária de resíduos perigosos e lida razoavelmente com o desafio da destinação. Além de questionar o banimento pelo Brasil das importações de pneus reformados, a CE também questiona medidas necessárias para impor tal proibição, assim como outras medidas relacionadas. A CE alega que as medidas do Brasil violam os Artigos I, III, XI e XIII do GATT.

8.O Brasil demonstrará, nesta petição, que as medidas questionadas pela CE estão em conformidade com as obrigações do Brasil na OMC. Especificamente, o Brasil demonstrará que:

- (i) A proibição das importações é uma medida que se enquadra no parágrafo (b) do Artigo XX do GATT, pois é necessária para proteger a saúde e vida humana, animal e vegetal; a proibição das importações é aplicada de boa fé e em consonância com a cláusula introdutória do Artigo XX;
- (ii) As multas impostas pelo Brasil sobre a importação, comercialização, transporte, armazenagem, guarda ou manutenção em depósito de pneus reformados importados são medidas que se enquadram nos parágrafos (b) e (d) do Artigo XX do GATT, porque são necessárias para proteger a saúde e vida humana, animal e vegetal, e para assegurar o cumprimento da proibição de importações, que por sua vez não é incompatível com o GATT; as multas são aplicadas de boa fé e em conformidade com a cláusula introdutória do Artigo XX do GATT;
- (iii) A isenção da proibição e das multas aos países do Mercosul é autorizada pelo Artigo XXIV do GATT;
- (iv) A isenção da proibição e das multas aos países do Mercosul enquadra-se no parágrafo (d) do Artigo XX do GATT, pois a isenção é necessária para assegurar

o cumprimento das obrigações do Brasil no Mercosul, que por sua vez não é incompatível com o GATT; a isenção é aplicada de boa fé e em conformidade com a cláusula introdutória do Artigo XX do GATT;

- (v) As medidas adotadas pelo estado do Rio Grande do Sul são justificadas pelo Artigo XX (b) do GATT e, em todo caso, são inócuas em função da prevalência das medidas federais.

III. ASPECTOS PROCESSUAIS

9. Em 20 de junho de 2005, as Comunidades Europeias (CE) solicitaram consultas ao Brasil, nos termos do Artigo 4 do *Entendimento sobre Regras e Procedimentos de Solução de Controvérsias* (“DSU”) e do Artigo XXIII:1 do *Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio 1994* (“GATT”), para discutir a proibição brasileira das importações de pneus usados e reformados, assim como medidas relacionadas de imposição da proibição.² O Brasil e a CE realizaram consultas em 20 de julho de 2005 em Genebra, mas infelizmente não chegaram a uma solução mutuamente satisfatória para a questão.

10. Em 17 de novembro de 2005, a CE requereu o estabelecimento de painel, nos termos do Artigo 6.2 do DSU.³ Em seu requerimento, a CE questionou uma série de medidas sobre a importação de pneus reformados, as quais são parte de um programa abrangente do Brasil para proteger a saúde humana e o meio ambiente dos riscos apresentados pela acumulação, coleta e destinação de resíduos de pneus. As medidas especificadas pela CE em seu requerimento foram:

- A imposição pelo Brasil do banimento à importação de pneus reformados (Artigo 40 of Portaria SECEX 14/2004);
- A imposição pelo Brasil do banimento à importação de pneus usados, na medida em que aplicado às importações de pneus reformados;

² *Brazil – Measures affecting imports of retreaded tyres*, Request for Consultations by the European Communities, WT/DS332/1, 23 June 2005.

³ *Brazil – Measures affecting imports of retreaded tyres*, Request for the Establishment of a Panel by the European Communities, WT/DS332/4, 18 November 2005.

68
c

- A imposição pelo Brasil de multa sobre a importação, comercialização, transporte, armazenagem, guarda ou manutenção em depósito de pneus reformados importados (Decreto presidencial n.º 3.919 de 14 de setembro de 2001);
- A isenção da proibição de importações e das penalidades financeiras concedida pelo Brasil a pneus reformados importados dos países do Mercosul, em cumprimento da decisão de um painel de solução de controvérsias do Mercosul (Artigo 40 da Portaria SECEX 14/2004 e Decreto presidencial n.º 4.592 of 11 February 2003);
- Medidas mantidas pelo estado brasileiro do Rio Grande do Sul que proíbem a comercialização de pneus reformados importados (Lei n.º 12.114 de 5 de julho de 2004, como emendada).⁴

11.O Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) estabeleceu o Painel em 20 de janeiro de 2006, de acordo com o requerimento da CE e com os termos de referência padrão.

12.Em 6 de março de 2006, a CE requereu ao Diretor-Geral que determinasse a composição do Painel, nos termos do Artigo 8.7 do DSU. Em 16 de março de 2006, o Diretor-Geral compôs o Painel.⁵

13.Em 23 de março de 2006, o Painel realizou reunião organizacional com as partes e adotou os procedimentos de trabalho. Em 27 de março de 2006, o painel adotou o calendário para os Procedimentos do Painel, que subsequentelemente revisou em 12 de abril de 2006.

14.Em 27 de abril de 2006, a CE protocolou sua Primeira Petição junto ao Painel.

IV. ASPECTOS FACTUAIS

⁴ *Id.*

⁵ *Brazil – Measures affecting imports of retreaded tyres*, Constitution of the Panel at the Request of the European Communities, WT/DS332/5, 17 March 2006.

15. As medidas brasileiras que a CE questiona nesses procedimentos afetam as importações de pneus *reformados*. Reforma é um termo genérico usado para se referir a três processos distintos: recauchutagem, recapagem e remoldagem. Em cada instância, o reformador retira parte da banda de rodagem restante do pneu usado, ou *carcaça*, e a substitui por uma nova banda de rodagem.

16. Uma das principais diferenças entre um pneu reformado (classificado na posição tarifária 40.12 do Sistema Harmonizado de Classificação Tarifária) e um pneu novo (posição tarifária 40.11) é que um pneu reformado tem um ciclo de vida menor do que um pneu novo. Pneus de automóveis (subposição tarifária 4012.11) podem ser reformados uma única vez; pneus de caminhões (subposição tarifária 4012.12) podem ser reformados mais de uma vez, mas apenas um número limitado de vezes.⁶ A CE concorda com essas afirmações.⁷ Isso significa que pneus reformados importados para automóveis – que constituem praticamente todas as exportações da CE de pneus reformados para o Brasil nos últimos anos – não podem ser reformados novamente, e ao invés disso devem ser coletados e descartados no Brasil após um único uso. Um pneu que alcançou o fim de sua vida útil e não pode ser reformado novamente torna-se um “*pneu inservível*.” A legislação brasileira define *pneu inservível* como “aquele que não mais se presta a processo de reforma que permita condição de rodagem adicional”,⁸ e também como aquele que apresenta “danos irreparáveis em sua estrutura”.⁹ Pneus inservíveis são resíduos de pneus.

17. Ao longo das últimas décadas, resíduos de pneus emergiram como uma das principais preocupações ambientais e de saúde pública do mundo. Aproximadamente um bilhão de pneus, pelo menos 40 milhões deles no Brasil, tornam-se resíduos a cada ano.¹⁰ Ninguém é capaz de estimar precisamente o número de pneus entulhados ou empilhados pelo mundo, mas há amplo consenso de que os governos precisam agir para lidar com os crescentes volumes de resíduos de

⁶ United Nations ECE Regulation No. 108, Sec. 6.2 (1998) (2); Environment Agency (UK), Tyres in the Environment, at § 4.2 (1).

⁷ European Commission, Directorate General-Trade, Examination Procedure Concerning an Obstacle to Trade, Within the Meaning of Council Regulation (CE) No 3286/94, Consisting of Trade Practices Maintained by Brazil Affecting Trade in Retreaded Tyres, Report to the Trade Barriers Regulation Committee 19 (2004) (“EC Report”) (“Obviously, a retreaded tyre has a shorter total remaining lifespan than a new one, since the latter can theoretically still be retreaded (in the case of truck tyres possibly more than once).”) (Exhibit EC-2).

⁸ *Vide* Resolução CONAMA 258/1999, Art. 2.IV (4). O Brasil está apresentando traduções não-oficiais para todas as leis e regulamentos brasileiros aqui citados.

⁹ Portaria INMETRO 133/2001, Art. 4.3 (Exhibit EC-11).

¹⁰ Brazil’s estimate is based on the country’s new and retreaded tyre sales, imports, and exports.

pneus. Estima-se que os Estados Unidos, por exemplo, tenham dois a três bilhões de pneus inservíveis entulhados em aterros ou empilhados ao longo do país.¹¹ Acredita-se que o número na CE seja semelhante.¹² Alguns estimam que o Brasil tenha 100 milhões de pneus inservíveis espalhados pelo país,¹³ mas mesmo este é um número conservador.

18. A ampla acumulação de pneus inservíveis apresenta diversos riscos. Os métodos mais comuns de gerenciamento de resíduos de pneus – armazenamento em pilhas e aterros – não são capazes de remover esses riscos de forma eficaz. Entulhos e pilhas de pneus constituem criadouros de mosquitos transmissores de doenças fatais; a queima de pneus produz um escorrimento oleoso e tóxico, e libera colunas de fumaça contendo resíduos químicos tóxicos e poluentes do ar; em aterros, os pneus irrompem à superfície e expõem materiais aterrados contaminantes ao meio ambiente.¹⁴ Enquanto a geração global de resíduos de pneus ultrapassava a marca de um bilhão em 1998, e projetava-se o seu crescimento de 2% ao ano,¹⁵ governos esforçavam-se para descobrir soluções de destinação eficazes e seguras. Até que essas soluções sejam adequadamente desenvolvidas e implementadas, resíduos de pneus continuarão sendo uma ameaça, e a não-geração desses resíduos será o meio mais eficaz de mitigar tal ameaça. Excetuando-se a eliminação dos automóveis, apenas a reforma de pneus consumidos no mercado interno e a restrição das importações de pneus reformados, que têm menor ciclo de vida, podem evitar a geração desnecessária de resíduos de pneus adicionais. É nesse contexto que o Brasil adotou as medidas que restringem as importações e a venda de pneus usados e reformados.

19. Pelas razões expostas acima, o Brasil incentiva a reforma de pneus novos consumidos em seu território – sejam produzidos internamente ou importados – e proíbe as importações dos pneus usados e reformados, de ciclo de vida mais curto. O único objetivo da política por trás das

¹¹ Kurt Reschner, *Scrap Tyre Recycling: A Summary of Prevalent Scrap Tyre Recycling Methods* (5).

¹² *Id.*

¹³ *Vide* Antonio J. Andrietta, *Pneus e Meio Ambiente: Um Grande Problema Requer Uma Grande Solução* (6).

¹⁴ *Vide* Ohio Department of Natural Resources, *Recycling Tyres: Introduction* (7); Commonwealth Department of Environment (Australia), *A National Approach to Waste Tyres 30-I (2001)* (“Australia – National Approach”) (8).

¹⁵ Valerie L. Shulman, Ph.D., *The Use of Economic and Regulatory Instruments to Encourage the Environmentally Sound Management of Post-Consumer Tyres*, in *Proceedings of the Fourth Joint Workshop of the Secretariat of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) and the International Rubber Study Group on Rubber and the Environment*, at 9 (9).

71
C

medidas brasileiras é a proteção da saúde pública e do meio ambiente. São essas medidas que a CE está questionando agora.

A. A Acumulação de Grandes Volumes de Resíduos de Pneus Representa Ameaça à Saúde Humana e ao Meio Ambiente

20. 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.¹⁶ 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.

21. 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

¹⁶ Health Protection Agency (UK), Chemical Hazard and Poisons Report 8 (2003) ("UK – Chemical Hazard Report") (10).

impacto negativo sobre a saúde e vida humana e o meio ambiente. O Brasil identificará abaixo alguns desses problemas ambientais e de saúde resultantes da acumulação, coleta e destinação de imensos volumes de resíduos de pneus.

1. Os riscos para a saúde humana relacionados a resíduos de pneus incluem dengue e outras doenças transmitidas por mosquitos

22. Resíduos de pneus apresentam-se aos governos como um problema crescentemente grave de saúde pública. Tal problema é particularmente sensível para países de climas tropicais, como o Brasil. Abandonados ao lado das estradas ou empilhados em grandes entulhos, os resíduos de pneus funcionam como perfeitos criadouros para mosquitos transmissores de dengue, febre amarela e malária. Em razão de sua forma, um pneu retém água de chuva e orvalho, transformando-se em “‘incubadora’ ideal para larvas de mosquitos.”¹⁷ O tratamento químico e mesmo a laminação dos pneus podem não eliminar, por si próprios, o risco dos mosquitos; ao invés disso, uma combinação de corte em pedaços, drenagem e químicos pode ser necessária.¹⁸ Enquanto isso, o transporte de pneus usados para pontos de coleta dissemina os mosquitos, que, de outra forma, não poderiam deslocar-se por mais de 100 metros sozinhos.¹⁹

23. A dengue, que chegou a ser considerada erradicada, re-emergiu no Brasil durante os anos 1990 e, de acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), ascendeu ao nível de uma “epidemia explosiva.”²⁰ A OMS reconheceu a dengue como “a mais importante doença viral tropical emergente” e “uma das principais preocupações internacionais de saúde pública.”²¹ Seus sintomas vão desde febre alta, dor de cabeça severa, dor muscular e nas articulações até hemorragia, freqüentemente com aumento do fígado e insuficiência circulatória.²² A complicação da doença, a dengue hemorrágica (DHF), apresenta taxa de letalidade entre 5% e 15% quando

¹⁷ Illinois Environmental Protection Agency (US), Mosquito-Borne Illnesses and Prevention Techniques (11).

¹⁸ *Id.*

¹⁹ John de Benedictis, et al., *Identification of the People from Whom Engorged Aedes Aegypti Took Blood Meals in Florida, Puerto Rico, Using Polymerase Chain*, Am. J. Trop. Med. Hyg., 68(4), at 444 (2003) (12).

²⁰ *Vide* World Health Organization, Dengue and Dengue Haemorrhagic Fever (2002) (“WHO Dengue Fact Sheet”) (13).

²¹ World Health Organization, Guidelines for Treatment of Dengue Haemorrhagic Fever in Small Hospitals ix (1999) (14).

²² WHO Dengue Fact Sheet (13).

não tratada.²³ A dengue hemorrágica tornou-se uma das causas principais de mortalidade infantil em diversos países asiáticos, de onde se originou a doença.²⁴

24.A atual epidemia de dengue no Brasil agravou-se entre 1994 e 2002, com um pico de 794.000 casos em 2002. Em contraste com as anteriores ondas localizadas da doença, a epidemia corrente espalhou-se pelo país.²⁵ Os casos de dengue hemorrágica no Brasil aumentaram em 45 vezes entre 2000 e 2002,²⁶ resultando em uma alta taxa de fatalidade de 4,3%, quase oito vezes a taxa no Sudeste Asiático.²⁷ O Brasil respondeu por 70% dos casos notificados nas Américas entre 1998 e 2002.²⁸ Hoje, três dos quatro sorotipos da dengue co-circulam em 22 dos 27 estados brasileiros²⁹ – um fato bastante perturbador, pois a combinação de sorotipos aumenta a probabilidade de complicações e óbitos.

25.Os mosquitos transmissores da dengue procriam em recipientes que coletam águas pluviais, em particular pneus usados.³⁰ Um pneu pode servir como criadouro de milhares de mosquitos em apenas um verão.³¹ Já que não existe uma vacina para a dengue, o controle dos mosquitos permanece sendo o principal instrumento para administrar a ameaça, como reconhecido pelo Centro de Controle e Prevenção de Doenças dos Estados Unidos: “[A] infestação pode ser contida através de programas de vigilância, remoção de locais de procriação (especialmente pneus), interrupção da dispersão interestadual de pneus, e uso prudente de inseticidas em locais de procriação.”³² Nem mesmo a fumigação, porém, é completamente eficiente para eliminar

²³ Donald Kennedy & Marjorie Lucks, *Rubber, Blight, and Mosquitoes: Biogeography Meets the Global Economy*, Environmental History, Volume 4 at 369 (1999) (15).

²⁴ WHO Dengue Fact Sheet (13).

²⁵ Vide João Bosco Siqueira et al., *Dengue and Dengue Hemorrhagic Fever, Brazil, 1981-2002*, Emerging Infectious Diseases, Center for Disease Control and Prevention (US), Volume 11, No. 1 (2005) (16).

²⁶ *Id.*

²⁷ Vide Luiz Tadeu Moraes Figueiredo, *Dengue in Brazil: Past, Present and Future Perspective*, Dengue Bulletin, World Health Organization, Volume 27, p. 25, at 29 (2003) (17); World Health Organization, Case Fatality Rate (%) of DF/DHF in the South-East Asia Region (1985–2004) (2004) (18).

²⁸ Vide Siqueira. *supra* fn. 25 (16).

²⁹ *Id.*

³⁰ Vide WHO Dengue Fact Sheet (13).

³¹ Ohio Department of Natural Resources, Recycling Tyres: Problems with wasting scrap tires: Disease (19).

³² Center for Disease Control and Prevention, *Aedes albopictus Infestation – United States, Brazil*, Morbidity and Mortality Weekly Report, 8 August 1986 (20).

21
C

ovos e larvas em pilhas de pneus. A supressão do mosquito adulto em pilhas de pneus requer adulticidas – produtos químicos tóxicos que nunca são ambientalmente benignos. Além disso, é normalmente difícil de penetrar a pilha o suficiente para atingir os mosquitos.³³

26. Durante os anos 1990, a rápida proliferação da doença no Brasil pareceu coincidir com as crescentes importações de pneus usados e reformados. Em 1992, o Brasil importou 5.862 toneladas de pneus usados e reformados, e teve 1.658 casos notificados de dengue. Enquanto as importações cresceram em 6 vezes até 1998, a incidência de dengue ascendeu a 528.388 casos.

27. Além da dengue, mosquitos que procriam em resíduos de pneus transmitem febre amarela e malária, ambas endêmicas no Brasil.³⁴ A febre amarela é significativamente mais perigosa que a dengue e apresenta uma taxa de letalidade maior. Em 1999, o Brasil registrou 75 casos da doença, mais de um terço dos quais tendo resultado em morte.³⁵ A OMS incluiu o Brasil no grupo de países americanos com o maior risco de febre amarela.³⁶ Apesar de uma vacina estar disponível e o Brasil manter um programa ativo de vacinação, muitas pessoas que vivem em áreas urbanas, distantes das regiões endêmicas, resistem à vacinação. Até aqui, a febre amarela no Brasil tem-se restringido à Amazônia e a áreas esparsamente povoadas, mas o risco de urbanização da doença é bastante real e muito perigoso. Uma vez que a febre amarela, assim como a dengue, é transmitida por mosquitos, um aumento dos volumes de resíduos de pneus, com o conseqüente aumento da população de mosquitos, contribuiria para a urbanização da febre amarela e levaria a um desastre de saúde pública para o Brasil. Como a maior parte dos locais e instalações de destinação de resíduos de pneus está localizada fora da região amazônica e seu frágil ecossistema, os pneus gerados naquela parte do país precisam ser freqüentemente transportados para outras regiões onde lhes será dada destinação, criando assim um sério risco de disseminação de mosquitos e das doenças por eles transmitidas.

³³ University of Rhode Island, Office of Mosquito Abatement Coordination, Mosquitoes, Disease and Scrap Tires (92).

³⁴ *Vide* World Health Organization, International Travel and Health 150 (2005) (21); World Health Organization, Yellow Fever (2001) (“Yellow Fever”) (22).

³⁵ Pan American Health Organization, Update on Yellow Fever in Americas (2001) (23).

³⁶ Yellow Fever (22).

28. Qualquer aumento da população de mosquitos (resultante do crescimento do número de pneus velhos espalhados pelo país) contribuiria também para a epidemia de malária existente no país – uma evolução perigosa, pois o Brasil já responde por 40% dos casos de malária notificados nas Américas. Somente em 2003, o Brasil registrou 379.551 casos.³⁷

2. Os riscos que a acumulação de resíduos de pneus apresenta à saúde humana e ao meio ambiente incluem a liberação de toxinas e substâncias cancerígenas no solo, água e ar

29. A acumulação de resíduos de pneus também cria uma ameaça substancial de perigosos incêndios.³⁸ Diferentemente de incêndios comuns, a queima de pneus produz substâncias altamente tóxicas e emissões “mutagênicas”.³⁹ Cada pneu que queima gera até 7,5 litros de óleo pirolítico, um material oleoso que contém diversos produtos químicos tóxicos, incluindo os perigosos hidrocarbonetos aromáticos polinucleares (PAHs) e metais pesados, tais como arsênio, níquel, zinco, cádmio, mercúrio, cromo, e vanádio.⁴⁰ Metais pesados são altamente tóxicos e produzem uma variedade de efeitos adversos à saúde, incluindo a perda de memória de curto prazo, deficiências de aprendizado, supressão do sistema imunológico, problemas cardiovasculares, danos nos rins, problemas de fertilidade, atrofia muscular, cegueira parcial, deformidades em crianças, e câncer de pele.⁴¹ As cinzas produzidas pela queima contêm vários dos mesmos contaminantes encontrados no óleo.

30. O óleo pirolítico pode viajar longas distâncias, contaminando o solo e a água ao longo do caminho.⁴² Ele pode também penetrar nos lençóis freáticos: o óleo atingiu 30 metros de profundidade no curso de um incêndio que durou dois anos em Winchester, Virginia, nos

³⁷ Roll Back Malaria, World Health Organization, UNICEF, World Malaria Report 2005, Brazil 2 (2005) (24).

³⁸ Vide 25 para imagens de pilhas de pneus e incêndios.

³⁹ Um *mutagênico* é uma substância que causa modificações nos materiais genéticos (mutações) que podem levar a câncer, defeitos de nascença, ou abortos. Environmental Protection Agency (US), Air Emissions from Scrap Tire Combustion 9 (1997) (“US – Air Emissions”) (26).

⁴⁰ Vide Rubber Manufacturers Association & International Association of Fire Chiefs, Prevention and Management of Scrap Tyre Fires, at paras. 3.15-3.19 (27). Os PAHs mais frequentemente encontrados no óleo pirolítico são naftaleno, acenaftileno, fluoreno, fenantreno, antraceno, fluoranteno, pireno, criseno, benzopireno, benzantraceno. *Id.*, at para. 3.16.

⁴¹ United Nations System-Wide Earthwatch, Toxic Chemicals: Heavy Metals (28).

⁴² Vide California Environmental Protection Agency (US), Integrated Waste Management Board, Tire Pile Fires: Prevention, Response, Remediation 9-2 (2002) (“California – Tire Pile Fires”) (29).

Estados Unidos.⁴³ A poluição de águas causada pelo escoamento derivado da queima de pneus pode chegar a durar 100 anos.⁴⁴

31.A queima de pneus também emite uma coluna de fumaça tóxica⁴⁵ com “diversos compostos prejudiciais que representam potenciais riscos significativos para a saúde,”⁴⁶ como dioxinas, furanos, partículas, monóxido de carbono, nitrogênio e óxidos de enxofre, compostos orgânicos voláteis, benzeno, cloreto de hidrogênio, bifenilas policloradas, e hidrocarbonetos aromáticos polinucleares (PAHs).⁴⁷ A queima de pneus a céu aberto é 13.000 vezes mais mutagênica que a queima de carvão em instalações bem desenhadas e operadas apropriadamente.⁴⁸

32.A maioria dos compostos químicos encontrados nas colunas de fumaça emitidas produzem significativos riscos à saúde, de curto e de longo prazo, incluindo mortalidade prematura, deterioração das funções pulmonares, supressão do sistema imunológico, efeitos respiratórios, problemas do coração e torácicos, depressão do sistema nervoso central, e irritação da pele, dos olhos, e da membrana mucosa.⁴⁹ Algumas dessas substâncias são altamente cancerígenas.⁵⁰

33.A dioxina, por exemplo, não apenas prejudica os sistemas respiratório, cardiovascular e reprodutor, mas também causa câncer e está entre os mais perigosos poluentes conhecidos. Monitorar suas emissões é muito difícil e caro.⁵¹ A dioxina é tão prejudicial que a Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes a listou entre 12 contaminantes a serem eliminados. A Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos concluiu que a dioxina é

⁴³ UK – Chemical Hazard Report, at 8 (10).

⁴⁴ *Id.* at 7.

⁴⁵ A coluna de fumaça no incêndio de Winchester tinha quase um quilômetro de altura e produziu precipitação de cinzas em três estados. *Id.* at 7.

⁴⁶ California – Tire Pile Fires, at 9-3 (29).

⁴⁷ US – Air Emissions, at (viii) (26).

⁴⁸ *Id.* at (iii).

⁴⁹ *Id.*; World Bank Group, Pollution Prevention and Abatement Handbook 231 (1998) (30); Environmental Protection Agency (US), Summary of the Dioxin Reassessment Science 1 (2001) (“Dioxin Reassessment Summary”) (31).

⁵⁰ *Vide* California – Tire Pile Fires, at 9-4 (29); US – Air Emissions, at *viii* (26).

⁵¹ Environmental Protection Agency (US), Real-Time Monitoring of Dioxins and Other Ambient Air Trace Organics (32) (“Os métodos atuais para obtenção de uma única medição de dioxinas exigem um esforço de amostragem longo e de alto custo, seguido de um esforço analítico igualmente longo e de alto custo.”).

FC

prejudicial independentemente do quão pequena seja a quantidade.⁵² A pesquisa recente da Agência demonstrou que o risco de câncer provocado por dioxinas é dez vezes maior do que o estimado anteriormente.⁵³ Reconhecendo os perigos desse poluente, o quinto Programa de Ação Ambiental da CE objetivou uma redução de 90% das emissões de dioxina até 2005.⁵⁴

34. Incêndios de pneus são de extinção notoriamente difícil porque o formato do pneu captura ar facilmente, retém a temperatura e desvia a água.⁵⁵ Leva-se não dias, mas semanas para apagar um incêndio típico de pneus, e usualmente faz-se necessária a evacuação da área.⁵⁶ O incêndio em Powys, no País de Gales, que começou em 1989, ainda não foi debelado aproximadamente 17 anos depois.⁵⁷

35. O incêndio da pilha de pneus da Royster em 1998 na Califórnia (que começou quando uma faísca de um cortador de grama inflamou a grama seca) durou mais de dois anos.⁵⁸ O incêndio em Westley, Califórnia, no ano seguinte, não durou tanto, mas produziu mais de 250.000 galões de óleo pirolítico e sua limpeza levou três anos, a um custo de US\$17 milhões.⁵⁹ No mesmo ano, 26 milhões de pneus empilhados em Wyandot County, Ohio incendiaram-se. A espessa coluna negra de fumaça do incêndio era visível a mais de 60 milhas de distância, seu óleo pirolítico matou milhares de peixes em um sistema fluvial nas cercanias, e os custos de sua limpeza excederam US\$14 milhões.⁶⁰

⁵² General Accounting Office (US), *Environmental Health Risks: Information on EPA's Draft Reassessment of Dioxins* 28 (2002) (33).

⁵³ *Dioxin Reassessment Summary*, at 2 (31).

⁵⁴ Directive 2000/76/CE of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the Incineration of Waste, Annex II.1 ("EU Directive on Incineration of Waste") (34).

⁵⁵ *Vide* UK – Chemical Hazard Report, at 7 (10).

⁵⁶ *Id.*; US – Air Emissions, at 22 (26).

⁵⁷ *Vide* UK – Chemical Hazard Report, at 8 (10).

⁵⁸ Mike Martinez, "Cleanup of Tracy tire fire ending soon," *Oakland Tribune*, January 3, 2006 (35); California Environmental Protection Agency (US), *Integrated Waste Management Board, Five-Year Plan for the Waste Tire Recycling Management Program* 18 (2003) (36).

⁵⁹ *Id.*; Daniel M. Shane, *US EPA Region IX, Westley Tire Fire* (37).

⁶⁰ Ohio Department of Natural Resources, *Recycling Tyres: Problems with wasting scrap tires: Fire* (38).

36.O Brasil também pagou caro por incêndios de pneus. Minas Gerais, o segundo estado mais populoso do Brasil, passou por 338 incêndios de pneus desde 2000; o Distrito Federal teve 64 desde 2002; e o estado do Paraná teve 63 incêndios somente em 2005.

37.Os Estados-Membros da CE implementaram algumas iniciativas para lidar com o problema da acumulação de resíduos de pneus. No Reino Unido, por exemplo, o governo e a indústria de pneus formaram o Grupo de Trabalho para Pneus Usados para ajudar a desenvolver soluções de gestão, aumentar o reconhecimento da questão e relatar progressos nesse campo. Ademais, a Agência de Meio Ambiente britânica criou o programa “*Tyre Watch*” para promover a reutilização e a recuperação de pneus. A Agência de Meio Ambiente pediu ações de gestão eficaz de resíduos de pneus:

O Reino Unido produz a cada ano 450.000 toneladas de pneus usados que precisam ser reutilizados ou de alguma forma descartados. Isso são pneus suficientes para formar uma linha entre Londres e Sidney. [] Em torno de 160.000 toneladas são enviadas a aterros todo ano. [] Milhões de pneus permanecem empilhados ao redor do país e alguns desses entulhos prejudicam o meio ambiente. Pneus não se decompõem e podem representar um risco de incêndios que afetam o ar com fumaça tóxica, e cursos d’água, para os quais podem correr as águas utilizadas para apagar o fogo. Alguns incêndios de pneus em aterros estiveram queimando durante anos. . . . Espera-se que a propriedade de veículos cresça entre 30% e 60% ao longo dos próximos 20 anos, então o problema do descarte e armazenamento ilegais de pneus constitui uma ameaça crescentemente significativa para o meio ambiente.⁶¹

B. Não Há Métodos Seguros, Adequados e Econômicos de Destinação de Grandes Volumes de Resíduos de Pneus

38.Em que pesem décadas de consciência e investimentos substanciais, países muito mais ricos que o Brasil ainda batalham para encontrar um método seguro, adequado e econômico de destinação de resíduos de pneus. Governos, universidades e centros de pesquisa, e a própria indústria de pneus, continuam a procurar tal método. Diversas opções estão sendo testadas e empregadas, tais como a queima de pneus em fornos de cimenteiras, seu uso para construir espaços de recreação, a adição de materiais de pneus a misturas asfálticas, e a redução dos

⁶¹ Environment Agency (UK), TyreWatch Program (39).

mesmos aos materiais originais através da pirólise. No entanto, nenhuma solução de destinação disponível é ao mesmo segura e econômica.

1. O aterro ou armazenamento de pneus em pilhas não é nem seguro nem ambientalmente sustentável

39.O aterro está entre as opções de gerenciamento de resíduos de pneus menos preferidas, e “deve ser adotada apenas quando nenhuma alternativa viável existir.”⁶² Pneus não são biodegradáveis. Ao contrário, eles desperdiçam grandes quantidades de espaço valioso no aterro e encurtam sua expectativa de vida. O relatório comissionado pela CE sobre a implementação da Diretiva sobre Aterros lista alguns problemas relacionados ao depósito de pneus nesses locais: (1) eles tendem a voltar à superfície e quebrar as coberturas das camadas, prejudicando o assentamento da terra no longo prazo e a sua reabilitação; (2) eles contribuem para o colapso interno e falhas da superfície; (3) deles podem lixiviar substâncias químicas orgânicas potencialmente prejudiciais; (4) eles podem causar combustão e incêndios; e (5) o aço dentro dos pneus pode danificar as camadas de geomembrana.⁶³ Reconhecendo esses riscos, tanto o Brasil quanto a CE baniram o aterro de pneus.⁶⁴

40.A Diretiva sobre Aterros da CE proibiu o aterro de pneus inteiros a partir de 2003, e de todos os resíduos de pneus – inteiros, cortados ou triturados – a partir de 2006.⁶⁵ Enquanto a Diretiva sobre Aterros aplicava-se também a outros resíduos, os pneus foram o único produto individual especificamente mencionado. Para reforçar a proibição, a Diretiva sobre Veículos em Fim de Vida exigiu a remoção dos pneus de veículos destinados a aterros.⁶⁶

41.Enquanto o corte de pneus antes de seu aterro evita que eles voltem à superfície, ele não evita a potencial lixiviação de substâncias químicas orgânicas prejudiciais. Um pneu contém até 20%

⁶² Basel Convention Technical Guidelines on the Identification and Management of Used Tyres 11 (1999) (“Basel Tyre Guidelines”) (40).

⁶³ Golder Europe EEIG, Report on Implementation of the Landfill Directive in the 15 Member States of the European Union 122 (2005) (41).

⁶⁴ Vide Council Directive 1999/31/CE of 26 April 1999 on the Landfill of Waste (“EU Landfill Directive”) (42); Resolução CONAMA 258/1999 (4).

⁶⁵ Vide EU Landfill Directive (42).

⁶⁶ Directive 2000/53/CE of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on End-of-Life Vehicles (43).

80

de óleos altamente aromáticos (HA) com níveis elevados de compostos aromáticos policíclicos (PACs) tóxicos e cancerígenos. Uma vez que óleos HA não estão quimicamente vinculados à borracha na mistura de borracha dos pneus, PACs podem ser lixiviados para o meio ambiente a partir de pneus cortados aterrados.⁶⁷ Pneus aterrados – inteiros ou cortados – podem também levar à lixiviação de metais pesados perigosos:

[N]o longo prazo sob várias condições, similares àquelas em aterros, uma parte significativa dos metais pode ser lixiviada dos pneus. Apesar de as concentrações na água lixiviada serem baixas, todas as substâncias contribuem para o total de metais, e outras emissões para o lixiviado na totalidade do aterro, e subsequente para a disseminação dessas substâncias no meio ambiente.⁶⁸

42. Tampouco é o armazenamento em pilhas uma opção ambientalmente adequada, uma vez que apresenta riscos substanciais de incêndio, fornece criadouros para mosquitos, contamina o solo através da lixiviação de metais pesados e substâncias químicas tóxicas, e gera poluição visual. Até mesmo com controle apropriado, o armazenamento em pilhas “apenas pode ser utilizado para o depósito temporário antes que o pneu em fim de vida seja encaminhado a uma operação de recuperação” de acordo com as Diretrizes da Basiléia sobre Pneus.⁶⁹

2. A recuperação energética através da incineração e co-combustão em fornos de cimenteiras e instalações semelhantes produz emissões prejudiciais

43. Em função de seu alto conteúdo energético, pneus podem ser queimados como combustível em fornos de cimenteiras, fábricas de papel, ou instalações semelhantes. Porém, devido às potencialmente prejudiciais emissões resultantes, mesmo sob condições controladas, governos e a comunidade científica expressaram sérias preocupações em relação à incineração de resíduos de pneus. Combustíveis derivados de pneus (TDFs) são especialmente danosos quando substituem gás natural, de queima muito mais limpa, ao invés de carvão.

⁶⁷ Vide Projekt Grön Kemi, HA Oil in Tyres (44).

⁶⁸ PRé Consultants, Life Cycle Assessment of an Average European Car Tire 69 (2001) (45) (nota de rodapé omitida).

⁶⁹ Basel Tyre Guidelines, at 12 (40).

81
c

44. A única grande diferença entre a incineração e a queima a céu aberto no meio ambiente é a presença de controles de emissão no processo de incineração que reduzem, mas não eliminam, o volume de poluentes liberados na atmosfera. Proponentes dos TDFs argumentam que com a técnica e equipamentos corretos, a queima de pneus e outros resíduos perigosos não é diferente da queima de carvão. Entretanto, os dados disponíveis nem sempre respaldam essas alegações. Pesquisadores no *Okopol Institute für Okologie und Politik* na Alemanha concluíram que “[a] incineração de pneus aumenta significativamente as entradas de zinco e chumbo em fornos de cimenteiras e também causa um crescimento de entre duas a cinco vezes de emissões de dioxinas.”⁷⁰ Em seu estudo desenvolvido para o estado da Califórnia, o Prof. Seymour Schwartz da Universidade da Califórnia examinou quatro fornos de cimenteiras que queimavam até 20% de pneus e relatou os seguintes resultados:

- Dioxinas e furanos: crescimento entre 53% - 100% em 4 de 4 testes
- PAHs: crescimento entre 296% - 2230% em 3 de 4 testes
- Chumbo: crescimento entre 59% - 475% em 3 de 4 testes
- Cromo: crescimento de 727% em um teste, com decréscimos muito menores em outros.
- Apenas as emissões de nitrogênio e óxido de enxofre apresentaram melhores resultados.⁷¹

45. Enquanto o Prof. Schwartz não se opôs aos TDFs nesse relatório, ele posteriormente explicou:

A avaliação de risco poderia estar estimando apenas uma pequena fração do risco total em função da falta de conhecimento sobre os mecanismos causais dos efeitos sobre a saúde. . . . Não se sabe

⁷⁰ Joachim Lohse & Jan Wulf-Schnabel, Okopol Institute für Okologie und Politik GmbH, *Expertise on the Environmental Risk Associated with the Co-Incineration of Wastes in the Cement Kiln "Four E" of CBR Usine de Lixhe, Belgium* (46). Altas exposições a zinco e seus compostos causam uma ampla gama de danos à saúde, desde dores no peito, tosse, redução do volume pulmonar e náusea, até pneumonia aguda, dores pleurais e anemia. *Vide* Agency for Toxic Substances and Disease Registry, Department of Health and Human Services (US), *Toxicological Profile for Zinc* (1995) (47).

⁷¹ Seymour Schwartz et al., *Domestic Markets for California's Used and Waste Tires, Attachment A: Environmental and Health Consequences from Using Tires as Fuel; Health Risk Assessment 1* (1998) (48).

virtualmente nada sobre as funções dose-resposta para categorias importantes de efeitos sobre a saúde, em particular perturbações ao sistema hormonal de humanos, que poderiam provocar danos permanentes sobre crianças em desenvolvimento. Da mesma forma, não se sabe virtualmente nada em relação aos efeitos sobre a saúde causados por combinações de substâncias químicas tóxicas que são emitidas quando da queima de pneus. . . . Sem tais conhecimentos científicos, e porque alguns poluentes tóxicos aumentam com a queima de pneus, *não há base científica para que o Conselho conclua que a queima de resíduos de pneus em fornos de cimenteiras é segura.*⁷²

46.O estudo da Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos concluiu que um “*mecanismo de combustão bem desenhado, bem operado e bem mantido*” poderia *mitigar* o dano adicional derivado de emissões de TDF; no entanto, “*não é provável que um [bem desenhado] combustor para matéria sólida sem controles adicionais de partículas possa satisfazer exigências regulatórias de emissões aéreas nos EUA*” e “*há sérias preocupações de que emissões [de mecanismos de combustão primitivos ou mal desenhados] seriam mais como aquelas de uma queima de pneus a céu aberto do que de um combustor bem desenhado.*”⁷³ Cientistas e grupos ambientais apontaram que a maior parte das instalações para queima carece do equipamento necessário, e que queimas experimentais dificilmente representam operações do dia-a-dia.⁷⁴ Ademais, a mitigação de emissões prejudiciais não é a eliminação dessas emissões.

47.No Reino Unido, grupos comunitários e ambientais criticaram o endosso da Agência de Meio Ambiente a combustíveis derivados de pneus e outros combustíveis alternativos.⁷⁵ O relatório do Comitê de Meio Ambiente da Câmara dos Comuns ecoou suas preocupações, citando suas próprias evidências que “*revelaram um número de deficiências no trato e na interpretação pela*

⁷² Letter from Seymour I. Schwartz, Professor of Environmental Science and Policy at University of California-Davis, to California Integrated Waste Management Board, 21 January 1998 (49) (ênfase acrescentada).

⁷³ US – Air Emissions, at 2 (26) (ênfase acrescentada).

⁷⁴ See, e.g., Energy Justice Network, What is “Tire Derived Fuel” and Why Is It Dangerous (50); West Virginia Environmental Council, Green Issues: Tire Burning Fact Sheet (including a note from Neil Carman, Ph.D., a former Texas Air Control Board investigator) (51).

⁷⁵ See *Plumes ground in Rugby?*, Air Quality Management, April 2004 (52); Mines and Communities Project, Criticism of UK Environment Agency over alternative fuels for cement kilns, 27 July 2003 (53) (“A indústria cimenteira existe para fazer cimento; ela não tem incentivos para utilizar resíduos da forma mais ambientalmente eficaz. Ela está simplesmente queimando resíduos tóxicos para economizar dinheiro.”).

AA das informações ambientais monitoradas.”⁷⁶ O Comitê assim determinou que a Agência “agisse para restaurar a confiança pública em sua regulação da indústria cimenteira,” em parte através de inspeções não anunciadas, em que “inspetores não acreditem automaticamente naquilo que lhes é dito pela indústria.”⁷⁷ Isso pode explicar por que “[a] velocidade da aprovação regulatória para que cimenteiras consumam pneus usados como combustível alternativo tem sido extremamente lenta até o momento,” como nota o Grupo de Trabalho sobre Pneus Usados britânico.⁷⁸

48. Ainda que a incineração de pneus segura fosse possível, seus custos muito provavelmente seriam proibitivos, como observa o Conselho de Meio Ambiente:

Hoje, o uso de pneus em fornos de cimenteiras é econômico, mas se os limites de emissão forem mais estritos, o custo de instalação do equipamento de purificação pode superar a economia de custos com a utilização de resíduos de pneus como combustível.⁷⁹

49. Na Áustria, a participação de mercado da recuperação energética declinou de 70% para 40% em 2000 após a introdução de regulamentos ambientais mais rígidos.⁸⁰ Embora salvaguardas rigorosas possam contribuir para controlar emissões da incineração de resíduos de pneus, permanecem questões substanciais sobre sua segurança.

50. A CE, em sua Diretiva sobre Incineração de Resíduos, estabeleceu limites mais rígidos para fornos de cimenteiras que queimam pneus e outros resíduos como combustível, e efetivamente proibiu que fornos de cimenteiras antigos queimem pneus após 2008 sem melhoramentos.⁸¹

⁷⁶ Memorandum from The Air That We Breathe Group to Select Committee on Environment, Transport and Regional Affairs, House of Commons, Appendix I, 1999 (54), summarizing Environment Committee of the United Kingdom House of Commons, *The Environmental Impact of Cement Manufacture, Third Report (1996-97)*.

⁷⁷ *Id.*

⁷⁸ Used Tyre Working Group (UK), *Sixth Report of the Used Tyre Working Group 18 (2003)* (“UTWG Sixth Report”) (55). *See also* A. B. Hird et al., *Tyre Waste and Resource Management: A Mass Balance Approach 3 (2002)* (“Mass Balance”) (56) (“A incineração de pneus pós-consumo [para recuperação energética] é uma opção, mas a preocupação pública e regulatória em relação às emissões torna difícil a obtenção dos consentimentos.”).

⁷⁹ The Environment Council, *The Stakeholders’ Guide to Sustainable Waste Management, Tyres* (57).

⁸⁰ OCDE Environment Directorate, *Improving Recycling Markets 140 (2005)* (“OCDE – Improving Recycling Markets”) (58).

⁸¹ EU Directive on Incineration of Waste (34); Serge Palard, BLIC: European Association of the Rubber Industry, “Rubber Recycling Activities in Europe: Trends and Challenges,” Presentation at a meeting of the Canadian Rubber

51. A pirólise está surgindo como outra alternativa de recuperação energética e reciclagem, mas a tecnologia é recente, experimental e cara. O processo envolve uma decomposição auto-suficiente de materiais de pneus em carbono, óleo e gás em um ambiente livre de oxigênio. Até o momento, o valor dos produtos da pirólise não justifica seus altos custos, pouquíssimas usinas existem, os prospectos permanecem obscuros e o material resultante não é comparável à borracha virgem. A OCDE observa, por exemplo, que:

[A] pirólise não é um processo financeiramente viável, a não ser que os custos de produção declinem substancialmente ao longo dos próximos anos. Dado o progresso modesto das aplicações de pirólise para resíduos comparáveis, como plástico, é improvável que isso aconteça.⁸²

3. As opções de reciclagem e reutilização são limitadas, de alto custo, e freqüentemente ineficazes

52. Diferentemente da maioria dos outros produtos comercializados, é praticamente impossível reciclar um pneu. O processo de manufatura vincula componentes principais – borracha, óleo, sílica, carbono, metal e têxteis⁸³ – para gerar um produto rígido que resiste a condições externas e mantém as mesmas propriedades físicas ao final de seu ciclo de vida. Para aumentar a durabilidade, elasticidade e resistência a solventes, um pneu passa por um processo de vulcanização, que cria ligações cruzadas de enxofre entre polímeros de borracha. O processo não pode ser revertido em condições atmosféricas normais – calor e tratamento químico são necessários. Essa desvulcanização tem custo proibitivo, resulta em poluição, e produz borracha de baixa qualidade com demanda e aplicações limitadas.⁸⁴

Association, 20 October 2004, at slide 4 (“Rubber Recycling in Europe”) (60).

⁸² OCDE – Improving Recycling Markets, at 132 (58). O Grupo de Trabalho britânico sobre Pneus Usados nota, no mesmo sentido, que as exigências européias relativas ao gerenciamento de resíduos “agem[] na prática como uma barreira” para o uso de produtos da pirólise, e a Diretiva européia sobre a Incineração de Resíduos “introduz controles muito particulares sobre processos de pirólise que não são necessariamente reconciliáveis com a necessidade econômica de se produzir produtos finais comercializáveis.” UTWG Sixth Report, at 16 (55).

⁸³ Um pneu consiste de borracha (45-48%), negro de fumo (22%), metal (15-20%), têxtil (0-5%), óxido de zinco (1-2%), enxofre (1%), e aditivos (5-8%). *Vide* Mass Balance at 4 (56).

⁸⁴ *Vide* Tyres in the Environment, at § 4.4 (1) (“As propriedades da borracha reciclada não são tão boas quanto as da borracha virgem porque ela já foi vulcanizada. A utilização da borracha reciclada limita as propriedades do produto final. . . [e provoca] uma redução de um por cento nas propriedades do produto final para cada um por cento de substituição. . .”).

53. Produtores de pneus simplesmente não podem reciclar um pneu velho e transformá-lo em um pneu novo:

Em geral, a utilização de materiais de pneus reciclados em pneus novos é posta em xeque pelo fato de que, diferentemente de papel, metais, plástico e vidro, não é possível atualmente obter materiais de pneus que tenham propriedades adequadamente similares às dos materiais originais utilizados na sua produção. O material de borracha de pneus é de engenharia complexa, com qualidades específicas . . . desenhadas para otimizar a tração em pista seca e molhada, longa vida, baixa resistência à rodagem, manejo confortável com boa resposta à direção e características de performance, a um custo relativamente baixo. Infelizmente, os produtos hoje disponíveis a partir de pneus reciclados não apresentam características que aprimoram a performance. Em relação a pneus de automóveis, há efeitos particularmente danosos sobre a durabilidade e a resistência à rodagem (consumo de combustível), portanto a quantidade de material reciclado pós-consumo utilizada deve ser necessariamente muito limitada.⁸⁵

54. O corte, a trituração e a granulação foram considerados métodos de destinação, mas todos os três processos são bastante intensivos em capital, com “custos adiantados [de] até US\$8 por pneu de capacidade anual,” têm alto custo de manutenção e consumo de energia, e geram barulho e poeira.⁸⁶ Ademais, eles na verdade não são propriamente métodos de destinação.

55. Grânulos de borracha que sejam finos o suficiente podem ser acrescentados ao asfalto. Porém, o asfalto de borracha ainda carece de grande aceitação e seu impacto ambiental não foi totalmente examinado. Ele também exige maiores investimentos iniciais. A Europa utiliza apenas um por cento de seus grânulos de borracha para a superfície de estradas.⁸⁷ Isso contribui para a destinação de pouco mais de um quarto de um por cento de seus resíduos de pneus.⁸⁸ O Congresso dos Estados Unidos exigiu o uso de asfalto de borracha em 1990 para projetos financiados com recursos federais, apenas para afastar a exigência cinco anos depois em função

⁸⁵ California Environmental Protection Agency (US), Integrated Waste Management Board, Increasing the Recycled Content in New Tyres 21 (2004) (citing Bridgestone/Firestone Corporation) (59).

⁸⁶ Australia – National Approach, at 59-I, 65-I (8). *Vide também* OCDE – Improving Recycling Markets, at 125 (58).

⁸⁷ Rubber Recycling in Europe, at slide 13 (60).

⁸⁸ *Id.* at slides 7, 13.

de preocupações ambientais e de saúde pública.⁸⁹ Enquanto diversos estados nos Estados Unidos utilizaram o asfalto de borracha em seus projetos de estradas, a pesquisa relacionada a seus impactos sobre o meio ambiente e a saúde dos trabalhadores prossegue.⁹⁰ Hoje, as aplicações de asfalto emborrachado nos Estados Unidos contribuem para a destinação de menos de dois por cento de seus resíduos de pneus.⁹¹

56. Um estudo comissionado pelo governo da Austrália resume o atual estado da questão:

A melhoria de performance vem a um custo múltiplo de dois ou três devido não apenas ao maior custo dos grânulos de borracha, mas também ao aumento do tempo de processamento e de novas práticas que são menos adequadas aos equipamentos de construção e reparação de estradas e estão fora da atual experiência dos operadores. . . . Há também preocupações com o aumento das emissões de poluentes do ar no momento em que a estrada é recondicionada através da reciclagem de sua superfície.⁹²

Um estudo da Agência de Meio Ambiente do Reino Unido, onde o uso do asfalto de borracha tem sido limitado, observa, no mesmo sentido, que:

As estradas que incorporam granulados duram aproximadamente duas vezes mais que as superfícies de estradas convencionais, mas custam aproximadamente duas vezes mais para produzir. Há ainda relatos de que tais estradas têm potencial para pegar fogo sob certas condições, como por exemplo as altas temperaturas encontradas nos Estados Unidos, e têm uma superfície escorregadia. Vapores perigosos podem também ser gerados quando a superfície da estrada é removida.⁹³

57. O Instituto Nacional de Saúde e Segurança Ocupacional dos EUA concluiu que a pavimentação asfáltica com utilização de borracha, em comparação à pavimentação asfáltica

⁸⁹ *Vide* Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991, § 1038(d), Pub. L. 102-240, 105 Stat. 1914 (1991); NHS Designation Act of 1995, § 205(b), Pub. L. 104-59, 109 Stat. 588 (1995) (61).

⁹⁰ *Vide. e.g.*, US Department of Transportation, Federal Highway Administration, Crumb Rubber Modifier (62).

⁹¹ John Sheerin, Chair of Scrap Tire Committee of Rubber Manufacturers Association, "Markets & Trends in the US Scrap Tire Industry," presentation at a meeting of the Canadian Rubber Association, 20 October 2004, at slides 13, 23 (63).

⁹² Australia – National Approach, at 70-I (8).

⁹³ Tyres in the Environment, at § 4.4 (1).

convencional, provoca a maior exposição de trabalhadores a partículas totais, partículas solúveis em benzeno, compostos aromáticos policíclicos, e compostos orgânicos contendo enxofre. O Instituto também encontrou concentrações de monóxido carbono além dos níveis permitidos em alguns locais de pavimentação.⁹⁴

58.O asfalto emborrachado pode representar uma promessa para o gerenciamento de resíduos de pneus, mas poucos países estão prontos para adotá-lo sem um melhor entendimento de seus impactos ambientais e de saúde pública.

59.Especialistas e entusiastas também utilizaram resíduos de pneus para construir recifes artificiais e campos de golfe *indoor*, integrar a base de aterros, servir como defensas para embarcações, fazer sandálias, e até mesmo cultivar batatas. No entanto, essas utilizações permanecem largamente experimentais e seu impacto ambiental desconhecido. Ainda mais importante é que, ainda que sejam totalmente utilizadas, elas podem contribuir para a destinação apenas de uma pequena fração dos volumes existentes de resíduos de pneus.

60.O relatório da OCDE, *Aprimorando os Mercados de Reciclagem*, resume o atual estado da reciclagem de pneus:

Há atualmente muitas técnicas de reciclagem, mas estas ou produzem um produto final que é inferior à borracha virgem . . . e pode apenas ser utilizado para seu propósito original em pequenas porcentagens, ou são no momento economicamente inviáveis devido a altos custos de energia (e.g. pirólise e gaseificação). Novas técnicas . . . precisam ser mais desenvolvidas para produzir um produto satisfatório.⁹⁵

C. As Exportações de Pneus Reformados para o Brasil Exacerbam o Problema do Gerenciamento de Resíduos e Aumentam a Ameaça à Saúde Humana e ao Meio Ambiente

⁹⁴ Vide National Institute for Occupational Safety and Health, Department of Health and Human Services, *Crumb-Rubber Modified Asphalt Paving: Occupational Exposures and Acute Health Effects* vi (2001) (64).

⁹⁵ Vide também OCDE – *Improving Recycling Markets*, at 138 (58).

61.A OCDE relata que o comércio de pneus usados simplesmente “transfere o ‘ônus dos resíduos’ para países que podem não ter infraestrutura adequada para gerenciar tais resíduos.”⁹⁶ Da mesma forma o faz o comércio de pneus reformados. As importações de pneus reformados aumentam a acumulação de resíduos de pneus no Brasil e prejudicam sua capacidade de lidar com o problema do gerenciamento de resíduos de pneus.

62.A CE explicitamente se opõe ao despejo do ônus dos resíduos de pneus sobre seus Estados-Membros mais pobres. Ela adotou, no entanto, a exportação de resíduos de pneus e pneus reformados para países não-membros da CE como um instrumento de gestão de resíduos. Na Europa, a maioria dos consumidores recusaram-se a comprar pneus reformados, em grande medida porque os percebem como inferiores.⁹⁷ Essa percepção permanece em voga apesar de pneus reformados terem de se conformar a controles estritos de qualidade comparáveis aos padrões de pneus novos.⁹⁸ Em consequência, a parcela de mercado dos reformados na CE caiu de 23% em 1996 para apenas 9% em 2003.⁹⁹ Somente no Reino Unido, os volumes de reformados de automóveis encolheram de 7,5 milhões de unidades em 1995 para apenas 2,2 milhões em 2000. De acordo com a Agência de Meio Ambiente britânica, a concorrência de pneus novos importados de preço baixo, a imagem pública historicamente ruim, a baixa adequabilidade, o mau cuidado dos pneus e a reutilização ilegal de pneus de caminhões impediram que a reforma atingisse completamente seu potencial no país.¹⁰⁰

63.Incitada pela virtual inexistência da demanda doméstica, pela iminente proibição do aterro e pelas crescentes preocupações ambientais sobre resíduos de pneus, a CE inundou o Brasil com exportações de pneus usados e reformados. Os compradores sensíveis a variações de preço no Brasil e outros países em desenvolvimento receberam bem os pneus reformados mais baratos. Como ilustrado no gráfico abaixo, entre 1995 e 2005, as já substanciais exportações da CE quase

⁹⁶ *Id.* at 125.

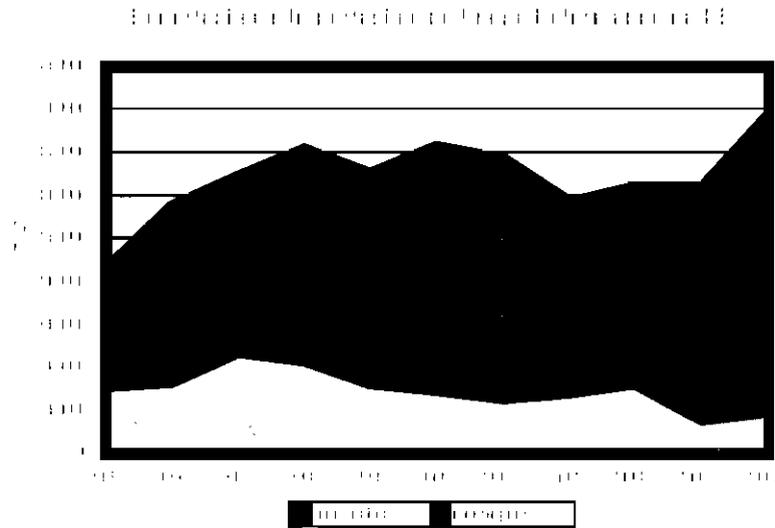
⁹⁷ *Id.* at 134.

⁹⁸ *See* UNECE Regulations No. 108 (2); UNECE Regulations No. 109 (3).

⁹⁹ *See* OCDE – Improving Recycling Markets, at 130 (58).

¹⁰⁰ Tyres in the Environment, at § 4.2 (1).

dobraram, de 21.467 para 39.478 toneladas; ao mesmo tempo, as importações de reformados caíram 37%, de 7.788 toneladas para meras 4.913 toneladas.¹⁰¹

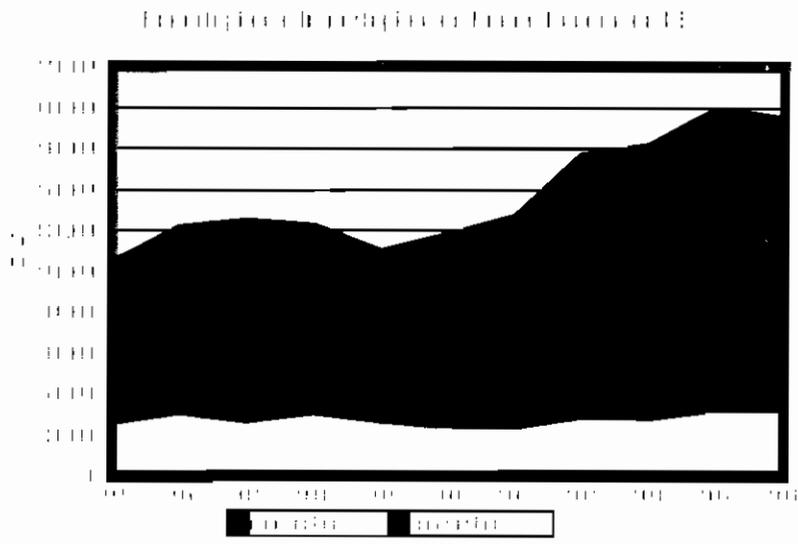


64.O aumento das exportações de pneus usados da CE foi, da mesma forma, dramático. Essas exportações cresceram de 75.119 toneladas para 138.206 toneladas entre 1995 e 2005.¹⁰² O gráfico seguinte mostra que, durante esse período, o intervalo entre as exportações e as importações de pneus usados aumentou 121%, de maneira que, em 2005, a CE exportou pneus usados quatro vezes mais do que importou.¹⁰³

¹⁰¹ Vide Aggregated Statistics on Retreaded and Used Tyre Imports and Exports by the CE countries, 1995-2005 (65).

¹⁰² *Id.*

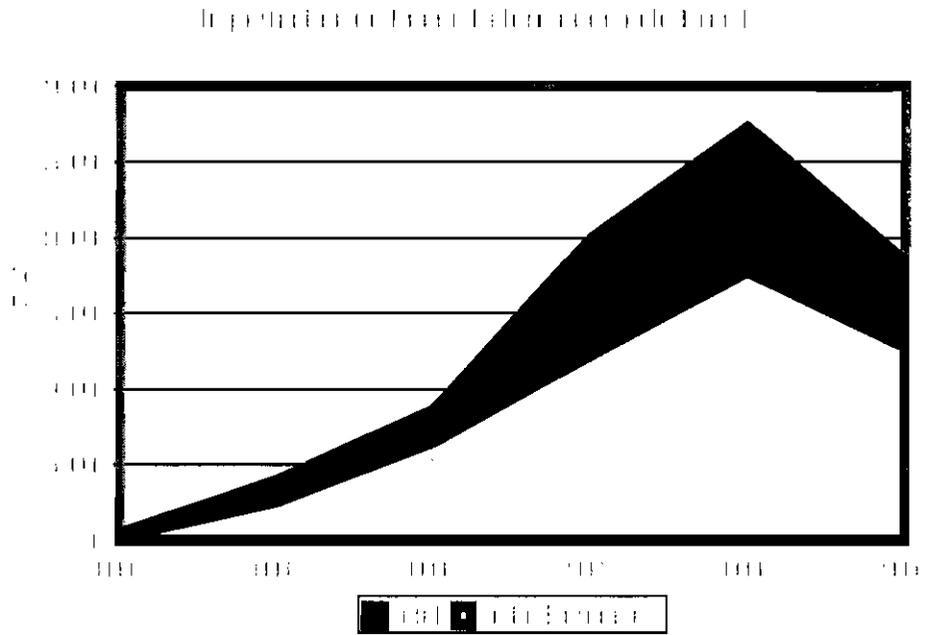
¹⁰³ Vide 65 para informações sobre as fontes.



65.As importações pelo Brasil de pneus reformados explodiram de 449 toneladas para 27.272 toneladas entre 1994 e 1998, e os números não começaram a cair significativamente até 2001, quando o Brasil esclareceu que a proibição existente quanto à importação de bens de consumo usados incluía pneus reformados. Como se pode notar a partir do gráfico seguinte, a grande maioria dessas importações proveio da CE, com sua parcela atingindo um pico de 76% em 1996.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Vide 66 para informações sobre as fontes.

q1
c



66. A CE depende das contínuas exportações de pneus reformados porque elas contribuem para aliviar o ônus da Europa em relação à destinação. Essas exportações, porém, não eliminam o ônus – elas simplesmente o transferem aos países que as recebem, os quais têm muito menos capacidade de dar destinação de forma segura a esses pneus de menor ciclo de vida.

67. Outros países além do Brasil restringiram as importações de pneus usados e reformados. Argentina, Bangladesh, Barém, Nigéria, Paquistão, Tailândia e Venezuela proibem as importações de ambos pneus usados e reformados. Marrocos, Macedônia, São Vicente e Granadinas e Jordânia exigem licenças de importação prévias para pneus usados e reformados. Os membros da CE, por outro lado, têm pouca necessidade de proibições semelhantes porque, com a baixa demanda de consumo, suas importações de pneus usados e reformados permanecem negligenciáveis, especialmente quando comparadas com as exportações.

D. O Programa de Gerenciamento de Resíduos de Pneus do Brasil

68. O Brasil implementou um programa abrangente para proteger sua população e seu meio ambiente dos perigos causados por resíduos de pneus. A proibição pelo Brasil das importações de pneus usados e reformados é um elemento central desse programa, uma vez que proíbe as importações de pneus de menor ciclo de vida e conseqüentemente reduz a geração de resíduos de pneus no país. Toda vez que o Brasil reforma um pneu consumido em seu território, reduzem-se a acumulação de resíduos de pneus e os riscos associados para a saúde e o meio ambiente. Toda vez que o Brasil importa um pneu reformado, aumentam-se a acumulação de resíduos de pneus e os riscos associados para a saúde e o meio ambiente.

69. Dadas as condições no Brasil e a disponibilidade limitada de recursos, políticas de não-geração permanecem como a melhor opção. A destinação de pneus é cara e não é ainda segura para a saúde humana e o meio ambiente, especialmente quando grandes volumes de resíduos de pneus estão envolvidos. A pesquisa e desenvolvimento de métodos sustentáveis de destinação são, da mesma forma, custosos. O Brasil carece dos recursos que a Europa possui para financiar destinações apropriadas e para remediar adequadamente os danos à saúde pública e ao meio ambiente causados por incêndios de pneus e doenças. Com o seu clima tropical, o Brasil também carece do clima frio sazonal que a maioria dos países europeus apresenta, clima que impede a proliferação do *aedes aegypti*. Além disso, a grande amplitude geográfica do Brasil torna os esforços de coleta excepcionalmente árduos. Muitas áreas rurais não possuem instalações de destinação próximas; ao mesmo tempo, o transporte de longa distância permite a migração de mosquitos transmissores de doenças.

03
C

1. O Brasil implementou um pacote abrangente de medidas para proteger sua população dos riscos ambientais e à saúde apresentados por resíduos de pneus

70. A epidemia de dengue focou os governos federal, estaduais e municipais no problema dos resíduos de pneus. Em seu esforço de R\$ 4,5 bilhões para controlar a dengue, o Brasil coletou pneus descartados e fumigou pilhas de pneus. Naquela que ficou conhecida como uma das maiores campanhas de saúde pública do Brasil, o governo encareceu aos brasileiros que mantivessem seus pneus velhos acumulados secos,¹⁰⁵ ou ainda melhor, que os entregassem aos coletores. Um regulamento de nível estadual adotado por São Paulo, o estado mais populoso do Brasil, especificamente reconheceu que a “dengue é um importante problema de saúde pública,” e que o transmissor da doença, *aedes aegypti*, prolifera em “latas, vasos e pneus armazenados.”¹⁰⁶

71. Para estimular a coleta e destinação de pneus, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) do Brasil publicou a Resolução No. 258 de 26 de agosto de 1999 (“Resolução CONAMA 258/1999”), que estabeleceu uma obrigação legal para produtores e importadores de pneus de coleta e destinação de pneus que eles introduzam no mercado. Em seu preâmbulo, a resolução reconheceu que “os pneumáticos inservíveis abandonados ou dispostos inadequadamente constituem passivo ambiental, que resulta em sério risco ao meio ambiente e à saúde pública.”¹⁰⁷

72. A Resolução CONAMA 258/1999 estabeleceu um calendário rígido de quatro anos para obrigações de Responsabilidade Estendida do Produtor (REP) – semelhante ao princípio do “poluidor-pagador” – que exigem que produtores e importadores de pneus novos coletem e dêem destinação a cinco pneus inservíveis para cada quatro pneus novos importados ou produzidos internamente a partir de 2005.¹⁰⁸ Para que recebam uma licença de importação do Departamento de Operações de Comércio Exterior (DECEX), a Resolução exige que os importadores de pneus forneçam planos de destinação final ambientalmente adequada.¹⁰⁹ A Resolução não especifica

¹⁰⁵ Como pneus são caros, os brasileiros freqüentemente adaptam pneus velhos a vários usos domésticos.

¹⁰⁶ Resolução Conjunta SMA/SS 1/2002 (67).

¹⁰⁷ Resolução CONAMA 258/1999 (4).

¹⁰⁸ *Id.*, Art. 3.III(a).

¹⁰⁹ *Id.*, Art. 6. A subseqüente Resolução CONAMA 301/2001 esclareceu e fez pequenas modificações nas obrigações, e incluiu pneus de bicicletas (68).

quais métodos de destinação final são considerados ambientalmente apropriados, mas identifica os métodos que são proibidos (*i.e.*, a disposição de resíduos de pneus em aterros, no mar, rios, lagos ou riachos, terrenos baldios ou alagadiços, e a queima a céu aberto).¹¹⁰ O governo do Brasil impôs estritamente essas obrigações e, em 2005, aplicou multas substanciais sobre todos os grandes produtores de pneus novos do país. As multas para os quatro maiores produtores variaram entre R\$ 3,4 e 6,5 milhões (US\$ 1.5-2.8 milhões nas atuais taxas de câmbio).¹¹¹

73.As autoridades públicas brasileiras ajudaram empresas privadas a estabelecerem centros de coleta (“*ecopontos*”) e aprimoraram os seus próprios esforços de coleta. O número de *ecopontos* aumentou de 69 em 2004 para 175 em 2006. A coleta é um elemento essencial de uma política adequada para lidar com resíduos de pneus, mas em si mesma não aborda o problema da destinação final – ela meramente transfere os resíduos e os riscos associados a um novo local. Além das dificuldades relacionadas à coleta em um país com as dimensões geográficas do Brasil, um problema fundamental é como dar destinação final a pneus inservíveis uma vez que estes sejam coletados.

74.O Brasil tem apoiado o desenvolvimento de métodos de destinação viáveis. O país financia a pesquisa sobre o asfalto de borracha e inclusive abrigou uma conferência internacional sobre o assunto. O Brasil também estabeleceu regras de emissão para usuários de combustíveis derivados de pneus,¹¹² e sua empresa petrolífera estatal, Petrobrás, desenvolveu, e continua a aprimorar, um processo pirolítico. Finalmente, o Brasil licenciou em torno de 46 empresas para processar resíduos de pneus. Até hoje, no entanto, nem o Brasil nem qualquer outro país descobriram um método de destinação final seguro, eficaz e econômico.

2. O Brasil proíbe a importação de pneus usados e reformados para reduzir a quantidade de resíduos à qual deve dar destinação final

75.A Diretiva sobre a Incineração de Resíduos europeia proclama que “a prevenção de resíduos deve ser a primeira prioridade de qualquer política racional para a minimização da produção de

¹¹⁰ Resolução CONAMA 258/1999, Art. 8 (4).

¹¹¹ *Vide* 69.

¹¹² *Vide* Resolução CONAMA 264/1999 (70). As regras brasileiras tiveram como modelo os regulamentos dos EUA.

95
c

resíduos e de suas propriedades prejudiciais.”¹¹³ O Brasil concorda. Sua proibição sobre a importação de pneus usados e reformados atinge exatamente isso por meio da exclusão de pneus de menor ciclo de vida, *i.e.*, pneus que não podem ser reformados novamente.

76. Em sua Portaria SECEX 8/2000, a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) continuou com a sua proibição existente e especificamente proibiu a concessão de licenças para a importação de pneus usados e reformados, sejam importados como bens de consumo ou como matérias-primas (“carcaças”) para reformadores no mercado interno.¹¹⁴ Para ainda reforçar a proibição das importações, o Presidente do Brasil publicou um decreto em 2001 que impôs uma multa de R\$ 400 por unidade importada de pneu usado ou reformado, assim como sobre a comercialização, o transporte e o armazenamento desses importados.¹¹⁵ O Brasil adotou essas medidas porque alguns juízes autorizaram as importações de pneu usados e reformados por meio de medidas liminares, e alguns importadores utilizaram essas decisões para além de seu escopo, violando ilegalmente a proibição de importações.¹¹⁶ A todo momento, o governo brasileiro trabalhou vigorosamente para impedir a importação tanto de pneus usados quanto de reformados, de tal maneira que o país pudesse usufruir completamente do benefício da reforma e reduzir o volume de resíduos de pneus em seu território.

77. Em 2001, o Uruguai questionou a Portaria SECEX 8/2000 através do procedimento de solução de controvérsias do *Mercado Comum do Sul* (“Mercosul”), a união aduaneira entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.¹¹⁷ O Brasil argumentou diante do Tribunal *Ad Hoc* do Mercosul que tinha o direito de manter a Portaria porque esta não constituía uma nova restrição sobre o comércio, uma vez que meramente esclarecia uma proibição já existente em relação a bens de consumo usados – que abarcava pneus reformados. O tribunal do Mercosul, no entanto, decidiu que a proibição era contrária à Decisão do *Conselho do Mercado Comum* (CMC) No.

¹¹³ EU Directive on Incineration of Waste, at (8) (34).

¹¹⁴ Portaria DECEX 8/2000 (71).

¹¹⁵ Decreto Presidencial 3.919/2001 (72), emendando o Decreto Presidencial 3.179/1999, Art. 47-A (73).

¹¹⁶ Como algumas decisões concluíram que a Portaria DECEX 8/1991 não se aplicava a pneus reformados, as importações de reformados, virtualmente inexistentes no início dos anos 1990, atingiram, como resultado, um pico de 27.272 toneladas em 1998.

¹¹⁷ Nota do Uruguai No. 1798 de 27 de agosto de 2002, citada em *Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados (Remolded) Procedentes de Uruguay*, Mercosul *Ad Hoc* Tribunal, Arbitral Award, 9 January 2002, at 5 (“Mercosul Award”) (74).

96
c

22/00 de 29 de junho de 2000, a qual proíbe a adoção de novas medidas restritivas ao comércio entre os países do Mercosul, e exigiu que o Brasil modificasse a Portaria para trazê-la à conformidade com a referida Decisão.¹¹⁸ As obrigações do Brasil previstas em seu direito interno exigiram o cumprimento das decisões do tribunal.¹¹⁹ O Brasil, portanto, isentou os países do Mercosul da proibição das importações e das multas anti-circunvenção.¹²⁰ Como o Uruguai apenas questionou a aplicação da proibição a pneus remoldados, o processo não afetou as importações de outros tipos de reformados, e o Brasil limitou a isenção a pneus remoldados. A Portaria SECEX 14/2004 consolidou as regras de importação brasileiras e manteve a proibição com a isenção ao Mercosul.

78. No nível estadual, o Rio Grande do Sul impôs sua própria proibição sobre as vendas de pneus importados usados e reformados, através da Lei No. 12.114 de 5 de julho de 2004.¹²¹ A norma tem efeito apenas na medida em que seja compatível com as leis federais. Em caso de contradições, as leis federais prevalecem.

¹¹⁸ Mercosul Award, at 39-41, 44-46 (74).

¹¹⁹ Decreto Legislativo 197/1991 (implementando o Tratado de Assunção) (75); Decreto Legislativo 88/1992 (implementando o Protocolo de Brasília) (76); Decreto Legislativo 188/1994 (implementando o Protocolo de Ouro Preto) (77).

¹²⁰ Portaria SECEX 2/2002 (78); Presidential Decree No. 4.592/2003 (79).

¹²¹ Lei No. 12.114 of Rio Grande do Sul (80), conforme emendada pela Lei No. 12.381 do Rio Grande do Sul (81).

3. O Brasil promove ativamente a reforma de carcaças nacionais

79.O Brasil promove ativamente a reforma dos pneus que consome. O país possui uma indústria de reforma robusta e bem estabelecida, que data do início dos anos 1950. Em 2005, reformadores brasileiros processaram em torno de 18 milhões de pneus usados, o equivalente a uma parte substancial dos pneus consumidos no Brasil naquele ano. Em comparação, a Itália reforma apenas 14% de seus pneus; a Alemanha, 11%; os Estados Unidos, 9%; a Bélgica e a Suécia, 4%; e a Áustria, a Hungria, a República Checa e a Eslováquia não reformam nada.¹²² De acordo com a *Mazola Comércio, Logística e Reciclagem Ltda*, uma empresa que seleciona carcaças reformáveis para a principal revendedora de pneus do Brasil, DPaschoal,¹²³ em torno de 30% dos pneus de automóveis encontrados no mercado brasileiro são adequados para reforma.¹²⁴ Outros países relatam números semelhantes ou menores de reformabilidade: no Reino Unido, apenas 10-30% dos pneus usados são adequados para reforma; nos EUA, menos de 12%, na Austrália, 15-20%; na França, 33%, apesar de que apenas um décimo é realmente reformado.¹²⁵

80.Nem todo pneu é adequado para reforma, mas todo pneu que é reformado contribuiu para a redução da quantidade de resíduos. Essa redução líquida explica porque os membros da CE, os Estados Unidos, a Austrália e o Brasil continuam a promover ativamente a reforma dos pneus que eles geram, apesar de que apenas entre 10% e 33% de seus pneus de automóveis são geralmente úteis para reforma.

81.O Brasil implementou várias medidas para fruir de forma completa a promessa da reforma. A proibição pelo Brasil das importações de pneus usados e reformados força os reformadores nacionais a utilizar carcaças coletadas no mercado interno, ainda que isso aumente seus custos de produção. A Resolução CONAMA 258/1999 isenta os reformadores das obrigações de

¹²² OCDE – Improving Recycling Markets, at 131 (58).

¹²³ A Dpaschoal está presente em 7 estados e mais de 200 cidades, onde circula cerca de 78% da frota brasileira de veículos motorizados.

¹²⁴ Mazola Comércio, Logística e Reciclagem Ltda, Análise do Aproveitamento Por Lojas - % Pneus de Automóveis Inservíveis, Período de 1/1/2005 a 31/12/2005 (93).

¹²⁵ Vide Tyres in the Environment, at § 4.2 (1); AEA Technology for DTI, Overcoming Market Barriers for Key Stakeholders in Retread Tyre Markets (82); Australia – National Approach, at 64-1 (8); Office Parlementaire D'evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques, Sénat (France), Recyclage et valorisation des déchets ménagers (1998-1999) (83); Kennedy, *supra* note 23, at 369 (15).

destinação final, desde que eles processem pneus consumidos dentro do território nacional.¹²⁶ O Brasil adotou regulamentos técnicos exigentes para a manufatura de pneus novos, o que contribuiu para a produção de pneus de melhor qualidade e, subseqüentemente, melhores carcaças.

82.Finalmente, o Brasil continua a promover melhores cuidados com pneus para aumentar a adequabilidade para reforma dos pneus coletados. O Código Nacional de Trânsito, instituído em 1997, prevê a realização inspeções de segurança anuais de todos os veículos, que tende a aumentar a freqüência da substituição de pneus. Um projeto de lei tramitando atualmente no Congresso Nacional – No. 5.979/2001 – substituirá exigências de segurança veicular especificamente estaduais por padrões nacionais.

V. ARGUMENTAÇÃO JURÍDICA

83.A CE argumenta que a proibição pelo Brasil das importações de pneus reformados (Artigo 40 da Portaria No. 14 de 17 de novembro de 2004) contraria o Artigo XI:1 do GATT. O Brasil demonstrará na Seção A abaixo, no entanto, que a proibição das importações é justificada pelo Artigo XX(b), pois é uma medida necessária para proteger a saúde e vida humana, e o meio ambiente.

84.A CE também argumenta que as multas impostas pelo Brasil sobre a importação, comercialização, transporte, armazenagem, guarda ou manutenção em depósito de pneus reformados importados (Decreto 3.919 de 14 de setembro de 2001) contrariam o Artigo XI:1, ou, alternativamente, o Artigo III:4 do GATT. O Brasil demonstrará na Seção B abaixo, porém, que as multas se justificam pelo Artigo XX (b) e (d), pois são necessárias para proteger a saúde humana e o meio ambiente, e para assegurar o cumprimento das leis e regulamentos brasileiros que não incompatíveis com o GATT. O Brasil demonstrará na Seção D abaixo que as restrições sobre a comercialização de pneus reformados importados e outros regulamentos adotados pelo estado do Rio Grande do Sul, que a CE alega serem incompatíveis com o Artigo III:4 do GATT, são similarmente justificadas pelo Artigo XX(b).

¹²⁶ Vide Resolução CONAMA 258/1999 (4); Resolução CONAMA 301/2002, Art. 12-A (68).

85.Finalmente, a CE alega que a isenção aos países do Mercosul da proibição das importações (Artigo 40 da Portaria No. 14 de 17 de novembro de 2004) e das multas (Decreto Presidencial No. 4.592 de 11 de fevereiro de 2003) contraria os Artigos XIII:1 e I:1 do GATT. O Brasil demonstrará na Seção C, entretanto, que tais isenções aos países do Mercosul são autorizadas pelo Artigo XXIV e justificadas pelo Artigo XX(d).

A. A Proibição das Importações pelo Brasil É Justificada pelo Artigo XX(b) do GATT, pois É uma Medida Necessária para Proteger a Saúde e Vida Humana e o Meio Ambiente

86.A proibição das importações de pneus reformados pelo Brasil é um elemento essencial do esforço abrangente do país para proteger sua população dos riscos ambientais e de saúde causados por resíduos de pneus. Como tal, a proibição das importações é justificada pela exceção ambiental e de saúde do Artigo XX do GATT, e é portanto totalmente compatível com as obrigações do Brasil na OMC.

87.As exceções previstas no parágrafo (b) do Artigo XX do GATT preservam a prerrogativa dos Membros de proibir importações que põem em risco a saúde e vida humana e o meio ambiente. O Artigo XX prevê, na parte relevante, que:

Desde que essas medidas não sejam aplicadas de forma a constituir quer um meio de discriminação arbitrária, ou injustificada, entre os países onde existem as mesmas condições, quer uma restrição disfarçada ao comércio internacional, disposição alguma do presente capítulo será interpretada como impedindo a adoção ou aplicação, por qualquer Parte Contratante, das medidas:

...

b) necessárias à proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais e à preservação dos vegetais;

As exceções do Artigo XX “relacionam-se a *todas* as obrigações previstas no Acordo Geral: a obrigação de tratamento nacional e a da nação-mais-favorecida, é claro, mas outras também.”¹²⁷

O Artigo XX, portanto, permite que o Brasil mantenha a proibição das importações de pneus reformados, ainda que esta seja *prima facie* incompatível com o Artigo XI:1, porque a proibição é uma medida necessária para proteger a saúde ou a vida das pessoas, animais, ou vegetais, e é aplicada de uma maneira que cumpre os critérios previstos no *caput* do Artigo XX.

88. Requer-se que um Membro que invoca o Artigo XX(b) demonstre *primeiro*, que a medida se enquadra no escopo do parágrafo (b), e *segundo*, que a medida é aplicada de uma maneira compatível com o *caput* do Artigo XX.¹²⁸ O Brasil provará isso nas Seções (1) e (2) seguintes.

1. A proibição das importações se enquadra no parágrafo (b) do Artigo XX do GATT porque é uma medida necessária para proteger a saúde e vida humana, animal e vegetal

89. O Órgão de Apelação decidiu que uma parte invocando o Artigo XX(b) deve mostrar que:

- (1) a *política* relativa às medidas para as quais o dispositivo foi invocado enquadra-se no âmbito das políticas concebidas para proteger a saúde ou vida humana, animal ou vegetal;
- (2) as medidas incompatíveis em relação às quais a exceção foi invocada eram *necessárias* para atingir o objetivo da política; e
- (3) as medidas foram aplicadas em conformidade com os requisitos da *cláusula introdutória* do Artigo XX.¹²⁹

90. Como o Brasil demonstrará, todos os três elementos ocorrem neste caso: (1) a proibição das importações foi concebida para proteger a saúde ou vida humana, animal ou vegetal; (2) é necessária para atingir o objetivo daquela política; e (3) foi e está sendo aplicada em conformidade com os requisitos da cláusula introdutória do Artigo XX.

a. A proibição das importações pelo Brasil enquadra-se no âmbito das políticas concebidas para proteger a saúde ou vida humana e o meio ambiente

¹²⁷ Appellate Body Report, *US – Gasoline*, at 24 (ênfase acrescentada).

¹²⁸ *Vide* Appellate Body Report, *US – Gasoline*, at 20.

¹²⁹ Panel Report, *US – Gasoline*, at para. 6.20 (ênfase no original).

91. Como o Brasil consistentemente afirmou e enfatizou em vários órgãos da OMC, o objetivo de política por trás do banimento das importações é a proteção da saúde e vida humana e do meio ambiente. A proibição se enquadra, portanto, no âmbito das políticas concebidas para proteger esses interesses fundamentais da sociedade.

92. O Órgão de Apelação e painéis anteriores reconheceram a preeminência de metas de políticas que buscam a proteção da saúde e vida humana e do meio ambiente. O Órgão de Apelação observou, por exemplo, que “a preservação da saúde e vida humana através da eliminação, ou redução, de riscos à saúde bem conhecidos e que ameaçam a vida” é um valor que é “tanto vital quanto do máximo grau de importância.”¹³⁰ O painel em *Canada – Wheat Exports and Grain Imports* concordou, observando que “a proteção da saúde e vida humana contra um risco seriamente ameaçador” prevalece sobre interesses comerciais.¹³¹ O Órgão de Apelação, em sua primeira decisão (*US – Gasoline*), afirmou que os Membros da OMC “têm uma grande medida de autonomia” para determinar seus próprios objetivos, políticas ambientais, e a legislação que instituem e implementam, que é circunscrita somente pela necessidade de respeitar suas obrigações no âmbito da OMC.¹³²

93. Como o Brasil demonstrou de forma conclusiva nesta petição, resíduos de pneus tornaram-se uma preocupação internacional significativa porque são perigosos para a saúde humana e o meio ambiente. Eles alimentam epidemias de doenças transmitidas por mosquitos e lançam substâncias químicas tóxicas e metais pesados ao meio ambiente. A coleta de pneus pode mitigar esses riscos, mas os pneus coletados apresentam eles próprios os mesmos perigos e é necessários dar-lhes destinação final. Nenhum método de destinação existente é capaz de lidar com os volumes de resíduos de pneus presentes no Brasil e estar livre de riscos significativos para a saúde e o meio ambiente. Até que uma eventual solução viável e inovadora surja para eliminar esses riscos, a não-geração permanecerá como o único instrumento capaz de minimizá-los. Excetuando-se a eliminação dos automóveis – que obviamente não é uma alternativa razoavelmente disponível – nenhuma outra medida pode evitar a criação de resíduos de pneus de

¹³⁰ Appellate Body Report, *EC - Asbestos*, at para. 172 (ênfase acrescentada).

¹³¹ Panel Report, *Canada – Wheat Exports and Grain Imports*, at para. 6.224. O painel em *Thailand – Cigarettes* da mesma forma notou que o Artigo XX(b) “claramente permitia que as partes contratantes dessem prioridade à saúde humana em relação à liberalização comercial.” Panel Report, *Thailand – Cigarettes*, at para. 73.

¹³² Appellate Body Report, *US – Gasoline*, at 30.

forma mais eficaz do que um banimento das importações de pneus reformados, com seu menor ciclo de vida.

94.A política subjacente à proibição das importações não é diferente da política por trás do banimento francês a produtos que contêm amianto, que foi examinado pelo painel e pelo Órgão de Apelação em *EC – Asbestos*. Naquele caso, o painel observou que “uma política que procura reduzir a exposição ao risco deve enquadrar-se no âmbito das políticas concebidas para proteger a saúde ou vida humana, na medida em que exista um risco.”¹³³ Como o amianto realmente apresentava um risco à saúde, o painel concluiu que a proibição francesa da importação de amianto enquadrava-se “no âmbito das políticas desenhadas para proteger a saúde ou vida humana.”¹³⁴

95.De forma semelhante, o banimento das importações pelo Brasil procura proteger a saúde e vida humanas e o meio ambiente. Ele foi concebido para evitar a geração de quantidades adicionais de resíduos de pneus no Brasil e, assim, reduzir a incidência de câncer, dengue, febre amarela, doenças respiratórias, problemas de fertilidade, contaminação ambiental, e outros riscos associados a resíduos de pneus. Como a proibição é uma restrição que tenciona proteger a saúde humana e o meio ambiente desses riscos bem reconhecidos, ela enquadra-se perfeitamente “no âmbito das políticas concebidas para proteger a saúde ou vida humana, animal ou vegetal.”¹³⁵

b. A proibição das importações é “necessária” para atingir os legítimos objetivos de política do Brasil porque nenhuma outra medida pode evitar a geração de resíduos de pneus

96.Como explicou o Órgão de Apelação, “determinar se uma medida, que não é ‘indispensável’, pode no entanto ser ‘necessária’ no âmbito da contemplação do Artigo XX(d), envolve um processo de pesagem e balanceamento de uma série de fatores.”¹³⁶ Relatórios anteriores de

¹³³ Panel Report, *EC - Asbestos*, at para. 8.186.

¹³⁴ Panel Report, *EC - Asbestos*, at para. 8.194.

¹³⁵ Panel Report, *US – Gasoline*, at para. 6.20.

¹³⁶ Appellate Body Report, *Korea – Various Measures on Beef*, at para. 164; *Vide também* Appellate Body Report, *US – Gambling*, at para. 323; Appellate Body Report, *EC - Asbestos*, at para. 172 (“Ao determinar se uma medida alternativa sugerida está ‘razoavelmente disponível’, diversos fatores devem ser levados em conta, além da dificuldade de implementação.”). O Órgão de Apelação e os painéis adotaram a mesma interpretação para o termo “necessária,” seja no parágrafo (b) ou parágrafo (d) do Artigo XX. *Vide* Appellate Body Report, *EC - Asbestos*, at para. 171; Panel Report, *US – Gasoline*, at para. 6.24 (afirmando que o “painel não viu razão alguma para não adotar

103
C

painéis e do Órgão de Apelação elucidaram os fatores que devem ser pesados e balanceados para determinar se uma medida é “necessária” nos termos do Artigo XX(b) ou (d):

- (i) A importância dos interesses protegidos pela medida;
- (ii) A contribuição da medida para os fins propostos;
- (iii) O impacto comercial da medida; e
- (iv) A existência de medidas alternativas que se poderia esperar razoavelmente que um Membro empregasse.¹³⁷

97. Pesar e balancear os fatores relevantes consiste em examinar a sua força coletiva. Isso exige que o painel, primeiro, considere o peso de cada fator e, segundo, balanceie seus pesos relativos. A força de um ou mais fatores pode compensar a relativa fraqueza de outro fator. O painel, em sua análise geral, deve determinar se, *coletivamente*, esses fatores tornam a medida necessária.

98. A proibição das importações pelo Brasil é “necessária” no sentido do Artigo XX(b) porque (1) os interesses que ela protege (saúde e meio ambiente) são do “máximo grau,”¹³⁸ (2) ela contribui de forma importante para a proteção da saúde e do meio ambiente, (3) ela não restringe o comércio injustificadamente, e (4) não há uma medida alternativa razoavelmente disponível que asseguraria o mesmo nível de proteção restringiria menos o comércio.

(i) Os interesses protegidos pela proibição das importações são do mais alto grau de importância

a mesma interpretação de necessidade no Artigo XX(b) e no Artigo XX(d).”), citando GATT Panel Report, *Thailand – Cigarettes*, at para. 75.

¹³⁷ Appellate Body Report, *Korea – Various Measures on Beef*, at para. 164 (concluindo que os fatores relevantes são: “[1] a contribuição dada pela medida para a imposição da lei ou regulamento em questão, [2] a importância dos valores ou interesses comuns protegidos por tal lei ou regulamento, e [3] o impacto decorrente de tal lei ou regulamento sobre as importações ou exportações.”). *Vide também* Appellate Body Report, *EC – Asbestos*, at para. 172, Panel Report, *Canada – Wheat Exports and Grain Imports*, at para. 6.223, Appellate Body Report, *US – Gambling*, at paras. 306, 307; Appellate Body Report, *Dominican Republic – Cigarettes*, at para. 69.

¹³⁸ *Vide supra*, fn. 130acima.

99.O primeiro fator que o Painel precisa pesar em sua análise de necessidade no âmbito do Artigo XX(b) é a importância dos valores ou interesses comuns que a proibição das importações pelo Brasil pretende proteger. Como notou o Órgão de Apelação, “quanto mais vitais ou importantes os valores ou interesses comuns visados, mais fácil seria aceitar como ‘necessárias’ as medidas desenhadas para atingir esses fins.”¹³⁹

100.Poucos interesses são mais “vitais” ou “importantes” que a proteção de seres humanos contra riscos à sua saúde. Como notado acima, o Órgão de Apelação reconheceu que “a preservação da saúde e vida humana através da eliminação, ou redução, de riscos à saúde bem conhecidos e que ameaçam a vida” é um valor que é “tanto vital quanto do máximo grau de importância.”¹⁴⁰ A proteção do meio ambiente não é menos importante.¹⁴¹ Dado que o banimento das importações foi concebido para atingir esse objetivo de política pública, *i.e.*, a proteção da saúde ou vida humana e o meio ambiente, deve-se aceitar que a proibição das importações pelo Brasil é “necessária” no sentido do Artigo XX(b).

101.Em *EC - Asbestos*, o Órgão de Apelação concordou com a CE que câncer e outros riscos à saúde derivados da exposição ao amianto justificavam o banimento francês das importações do produto. Não pode haver dúvidas de que a proteção do meio ambiente e da população do Brasil contra os riscos provenientes da acumulação e destinação de resíduos de pneus não é menos “vital e importante” que a proteção da população francesa contra os danos causados por amianto.

¹³⁹ Appellate Body Report, *EC - Asbestos*, at para. 172. *Vide também* Appellate Body Report, *Korea - Various Measures on Beef*, at para. 162 (“quanto mais vitais ou importantes os valores ou interesses comuns, mais fácil seria aceitar como ‘necessária’ uma medida desenhada como um instrumento de imposição.”).

¹⁴⁰ Appellate Body Report, *EC - Asbestos*, at para. 172 (ênfase acrescentada).

¹⁴¹ Muito frequentemente a proteção da saúde humana e do meio ambiente não pode ser separada. Por exemplo, a poluição do ar, das águas e do solo afeta tanto a saúde humana quanto o meio ambiente. *Vide* Panel Report, *US - Gasoline*, at para. 6.21 (“O Painel concordou com as partes que uma política de redução da poluição do ar resultante do consumo de gasolina era uma política no âmbito daquelas concernentes à proteção da saúde ou vida humana, animal e vegetal mencionadas no Artigo XX(b).”).

105
C

102.O governo do Brasil tem a obrigação de responder a sérios riscos à saúde derivados da acumulação e destinação de resíduos de pneus. Para cumprir tal obrigação, ele adotou um conjunto de medidas coerente que incluiu a proibição das importações, a qual visa evitar a criação desnecessária de resíduos de pneus – resíduos que são altamente perniciosos, como a própria CE reconhece:

Claramente, resíduos de pneus que poluem o interior do país representam um problema significativo de saúde pública e de meio ambiente no Brasil, notadamente na medida em que podem coletar águas de chuva e, portanto, potencialmente fornecer criadouros para mosquitos (*aedes aegypti*) que podem disseminar a dengue e, em algumas circunstâncias, a febre amarela urbana.¹⁴²

103.Pneus constituem uma parte indispensável da economia mundial moderna; porém, como o Brasil documentou nesta petição, seus resíduos apresentam riscos inevitáveis à saúde humana e ao meio ambiente. Os passos mais eficazes, em termos de saúde, que um governo pode tomar para proteger sua população desses riscos envolvem a redução, tanto quanto possível (já que não se pode eliminá-los), do volume desses perigosos resíduos aos quais se deve dar destinação final em seu território. Isso inclui evitar a geração desnecessária de resíduos adicionais. Medidas que evitam a geração de resíduos de pneus adicionais são, portanto, “necessárias para proteger a saúde ou vida humana, animal ou vegetal.” A proibição das importações pelo Brasil é necessária porque nenhuma medida menor poderia contribuir tão eficazmente para o objetivo de política de proteção da saúde ou vida humana e do meio ambiente através da prevenção da geração adicional e desnecessária de resíduos de pneus.

(ii) A proibição das importações contribui para a proteção da saúde humana e do meio ambiente

104.O segundo fator que o Painel deve pesar ao examinar a necessidade da proibição das importações pelo Brasil é a medida em que ela contribui para a realização do fim proposto. O Órgão de Apelação afirmou corretamente que “[q]uanto maior a contribuição, mais facilmente uma medida poderá ser considerada ‘necessária’.”¹⁴³ A contribuição da medida não precisa ser

¹⁴² EC Report, at 13 (Exhibit EC-2).

¹⁴³ Appellate Body Report, *Korea – Various Measures on Beef*, at para. 49.

106
c

absoluta ou infalível. Ela precisa meramente “contribuir, *pelo menos em certa medida*, para abordar essas preocupações.”¹⁴⁴

105.A proibição das importações pelo Brasil contribui para a proteção da saúde humana e do meio ambiente muito mais do que apenas “em certa medida” – nenhuma outra alternativa prática é tão eficaz. Ela reduz diretamente os níveis de dano derivado da acumulação e destinação de resíduos de pneus. Por meio da proibição das importações de pneus usados e reformados que estão no fim de sua vida útil – e portanto não são adequados para mais reformas – e ao encorajar produtores locais a reformar os pneus usados que já estejam no território nacional, o Brasil evita a geração desnecessária de resíduos adicionais. Nenhuma outra alternativa factível contribui mais para a proteção da população do Brasil contra os perigos ambientais e de saúde associados a resíduos de pneus.

106.Para todo pneu reformado que deixa de ser importado pelo Brasil, há um pneu usado a mais que é coletado e reformado no país. A reforma de resíduos de pneus adicionais significa não apenas que há menos resíduos de pneus espalhados (com os conseqüentes efeitos prejudiciais criados para o meio ambiente e para a saúde), mas também que, quando coletados, sua vida útil será estendida, evitando portanto a produção de um pneu inteiramente novo.

107.Se, por outro lado, as importações de pneus reformados fossem permitidas, menos pneus usados seriam coletados no Brasil para reforma e seria necessário dar destinação final a mais resíduos de pneus. Com base em estimativas conservadoras, mais de 55 milhões de pneus usados foram coletados e reformados no Brasil entre 2001 e 2005. Se o banimento das importações *não* houvesse sido imposto, e o volume de importações de pneus reformados em 1998 fosse mantido, milhões de pneus reformados adicionais de menor ciclo de vida teriam entrado no Brasil e ter-se-iam tornado resíduos pouco tempo depois. Concomitantemente, milhões de pneus usados gerados no Brasil *não* teriam sido reformados, exacerbando portanto o problema dos resíduos de pneus.

108.A contribuição da proibição das importações, dessa forma, encontra-se na prevenção da geração de resíduos de pneus adicionais que teriam de ser coletados e aos quais se deveria dar

¹⁴⁴ Appellate Body Report, *US – Gambling*, at para. 6.494 (ênfase acrescentada).

102
c

destinação final através de métodos que geram efeitos reconhecidamente danosos sobre a saúde e vida humana, animal e vegetal.

(iii) O impacto comercial da proibição das importações é contrabalançado pelas obrigações de destinação impostas sobre produtores internos

109. O quadro da gestão de resíduos de pneus do Brasil impõe um ônus igualmente substancial à indústria nacional de pneumáticos, como discutido na Seção b abaixo. A Resolução CONAMA 258/1999 obriga produtores de pneus novos e importadores de pneus a dar destinação apropriadamente a até mesmo mais resíduos de pneus do que eles introduzem no mercado.¹⁴⁵ Na mesma Resolução, exige-se que importadores de pneus novos forneçam planos de destinação final ambientalmente adequada.¹⁴⁶ Adicionalmente, a proibição pelo Brasil das importações de pneus usados e reformados aumenta significativamente os custos de produção para produtores internos ao banir carcaças importadas baratas como fonte de matéria-prima, apesar de sua significativa vantagem em termos de custo. O impacto do abrangente programa brasileiro sobre produtores nacionais desacredita qualquer sugestão de tratamento injusto ou desigual.

(iv) Não há medidas alternativas à proibição das importações que estejam razoavelmente disponíveis para o Brasil

110. A questão remanescente “é se há uma medida alternativa que atingiria o mesmo fim e que seja menos restritiva ao comércio do que a proibição.”¹⁴⁷

111. A avaliação com relação à existência de uma medida alternativa que poderia razoavelmente ser empregada no lugar da medida contestada envolve uma análise comparativa dos méritos relativos da medida contestada e da medida alternativa apontada pela parte demandante. A medida alternativa deve ser uma que provavelmente asseguraria os propósitos da medida contestada, e ainda fazê-lo de uma maneira que seja menos restritiva ao comércio.

112. O painel em *Canada – Wheat Exports and Grain Imports* resumiu as conclusões do Órgão de Apelação com relação a uma medida alternativa razoavelmente disponível. Ele decidiu que,

¹⁴⁵ Vide Resolução CONAMA 258/1999, Art. 6 (4).

¹⁴⁶ *Id.*

¹⁴⁷ Appellate Body Report, *EC - Asbestos*, at para. 172.

ao determinar se uma medida alternativa razoável deveria ser empregada, os painéis devem examinar tal medida à luz de critérios semelhantes àqueles utilizados para examinar a medida contestada:

0(a) a contribuição da medida alternativa para os fins perseguidos, incluindo a questão de se a medida alternativa atinge o mesmo nível de imposição que a medida em vigor;

1(b) a dificuldade de implementação da medida alternativa; e

2(c) o impacto comercial da medida alternativa, comparado àquele da medida em vigor.¹⁴⁸

113. Uma medida alternativa *não* está “razoavelmente disponível” se é meramente teórica para o Membro demandado, ou se impõe “ônus indevido” sobre tal Membro, ou se *não* “preserva o direito do Membro demandado de atingir o nível de proteção que deseja com respeito ao objetivo perseguido.”¹⁴⁹ Inversamente, “se uma parte demandada demonstra que a alternativa não está ‘razoavelmente disponível’, à luz dos interesses ou valores perseguidos e do nível de proteção desejado pela parte, segue-se que a medida questionada deve ser ‘necessária’”¹⁵⁰

114. Uma medida alternativa tampouco está “razoavelmente disponível” se seu resultado ou efeito é incerto.¹⁵¹ No contexto do Artigo XX(b), isso significa que, para que uma medida

¹⁴⁸ Panel Report, *Canada – Wheat Exports and Grain Imports*, at para. 6.226 (afirmando que “[o] Órgão de Apelação indicou que os fatores relevantes para determinar se uma medida alternativa está ‘razoavelmente disponível’ são: (i) até que ponto a medida alternativa ‘contribui para a realização do fim perseguido’; (ii) a dificuldade de implementação; e (iii) o impacto comercial da medida alternativa em comparação com aquele da medida que se procura justificar com base no Artigo XX. O Órgão de Apelação também afirmou que, além de estar ‘razoavelmente disponível’, a medida alternativa deve também atingir o mesmo nível de cumprimento buscado”), citando Appellate Body Report, *Korea – Various Measures on Beef*, at paras. 166, 176, 178, 180, e Appellate Body Report, *EC – Asbestos*, at paras. 169, 170, 172, 174. *Vide também* Appellate Body Report, *Dominican Republic – Cigarettes*, at para. 70 (“Ao avaliar se uma alternativa proposta à medida impugnada está razoavelmente disponível, fatores como [1] o impacto comercial da medida, [2] a importância dos interesses protegidos pela medida, ou [3] a contribuição da medida para a realização do fim perseguido, devem ser levados em conta na análise.”).

¹⁴⁹ Appellate Body Report, *US – Gambling*, at para. 308, citando Appellate Body Report, *EC – Asbestos*, paras. 172-174. *Vide também* Appellate Body Report, *Korea – Various Measures on Beef*, at para. 180.

¹⁵⁰ Appellate Body Report, *US – Gambling*, at para. 311 (interpretando o termo “necessária” no contexto do Artigo XIV(a) do GATS). Ao interpretar o termo “necessária” naquele contexto, porém, o Órgão de Apelação bascou-se em sua interpretação do mesmo termo no contexto do Artigo XX do GATT 1994.

¹⁵¹ *Vide* Panel Report, *Mexico – Taxes on Soft Drinks*, at para. 8.188 (Ao considerar a defesa do México sob o Artigo XX(d), o painel afirmou que: “Conforme indicado pelo Órgão de Apelação [em *US – Gambling*], medidas de resultados incertos não se qualificam como alternativas razoavelmente disponíveis ao se considerar se uma medida é necessária para assegurar o cumprimento de uma lei ou regulamento. Seguindo uma *rationale* semelhante, para qualificar-se como uma medida “para assegurar o cumprimento”, pareceria ser necessário um certo grau de certeza em relação aos resultados que podem ser alcançados através da medida.”)

alternativa seja considerada “razoavelmente disponível,” ela deve ser capaz de garantir com um grau razoável de certeza que alcançará pelo menos o mesmo nível de proteção da saúde ou vida humana, animal ou vegetal que a medida impugnada alcança.

115.O Órgão de Apelação explicou que a parte demandante, e não a demandada, tem o ônus de demonstrar que uma medida menos restritiva ao comércio está razoavelmente disponível.¹⁵² Em *US – Gambling*, o Órgão de Apelação afirmou que:

[N]ão cabe à parte demandada identificar o universo de medidas alternativas em relação às quais sua própria medida deve ser comparada. Exige-se tal comparação somente se alguma alternativa for apontada.¹⁵³

116.Somente no caso de a parte demandante levantar uma medida alternativa compatível com a OMC que esteja razoavelmente disponível o ônus da prova será transferido à parte demandada, que deverá demonstrar “por que sua medida questionada permanece entretanto ‘necessária’ à luz daquela alternativa ou, em outras palavras, por que a alternativa proposta não está, de fato, ‘razoavelmente disponível.’”¹⁵⁴ Cabe à CE, portanto, o ônus de demonstrar que há uma medida alternativa que esteja razoavelmente disponível para o Brasil.

¹⁵² Appellate Body Report, *US – Gambling*, at para. 320 (nota de rodapé omitida).

¹⁵³ Appellate Body Report, *US – Gambling*, at para. 320 (nota de rodapé omitida).

¹⁵⁴ Appellate Body Report, *US – Gambling*, at para. 311.

117.O Brasil observa que a CE, em sua Primeira Petição Escrita, apontou para a Resolução CONAMA No. 258 de 26 de agosto de 1999, conforme emendada pelo Resolução 301 de 21 de Março de 2002, como uma medida alternativa.¹⁵⁵ A Resolução CONAMA 258/1999 impõe a produtores e importadores a obrigação de coletar e garantir a “destinação final ambientalmente apropriada de pneus inservíveis no Brasil.” Ela especifica que os produtores e importadores (ou terceiros contratados pelos produtores ou importadores) devem coletar e dar destinação a um certo número de resíduos de pneus, em proporção ao número de pneus novos importados ou produzidos internamente, ou ao número de pneus reconicionados importados.¹⁵⁶ Como já mencionado, a Resolução não especifica quais métodos de destinação são considerados ambientalmente apropriados; ela identifica sim, entretanto, os métodos que são proibidos (*i.e.*, a disposição de resíduos de pneus em aterros, no mar, rios, lagos ou riachos, terrenos baldios ou alagadiços, e a queima a céu aberto).¹⁵⁷

118.A Resolução CONAMA 258/1999 é um componente do programa abrangente do Brasil de gestão de resíduos, que complementa – mas não pode substituir – a proibição das importações. A Resolução, por si só, não alcança o nível de proteção desejado que se busca com a proibição das importações, e portanto não é uma medida alternativa que esteja “razoavelmente disponível” para o Brasil. Enquanto a Resolução CONAMA 258/1999 lida com a destinação final de resíduos de pneus no Brasil, a proibição das importações foi concebida para evitar a *geração* desnecessária de resíduos de borracha adicionais aos quais seria necessário dar destinação no Brasil. Nenhuma medida alternativa pode evitar a geração de resíduos de pneus aos quais é necessário dar destinação final no Brasil de maneira tão eficaz quanto pode o banimento das importações. Como explicado na Seção a acima, evitar a geração adicional de resíduos é um objetivo de política racional e legítimo porque a coleta e a destinação de resíduos de pneus provocam efeitos adversos significativos sobre a saúde humana e o meio ambiente. Conseqüentemente, o programa de gerenciamento de resíduos de pneus do Brasil enfatiza a não-

¹⁵⁵ Primeira Petição Escrita da CE, at paras. 110, 112, 137. O Brasil apresentará a integralidade de seus contra-argumentos à Primeira Petição Escrita da CE em sua petição formal de contra-argumentação (a Segunda Petição Escrita). Para a conveniência do Painel, entretanto, o Brasil abordará o argumento da CE relativo à Resolução CONAMA 258/1999 na presente petição.

¹⁵⁶ Resolução CONAMA 258/1999, Art. 1 (4).

¹⁵⁷ *Id.*, Art. 8.

geração, pois confiar somente na coleta e destinação final de resíduos de pneus não evitaria ou mitigaria, de forma tão eficaz, os relevantes riscos à saúde e ao meio ambiente.

119. De fato, mesmo quando a coleta e os métodos de destinação se conformam à legislação ambiental em vigor, de acordo com a Resolução CONAMA 258/1999, eles apresentam riscos ambientais e à saúde. Enquanto a coleta rápida e eficaz pode contribuir para controlar doenças transmitidas por mosquitos, ainda é necessário dar destinação aos pneus coletados – e não há uma maneira conhecida completamente segura para fazer isso com os volumes envolvidos. Por essa razão, apesar de a coleta ser uma parte vital do programa brasileiro, ela não é uma “alternativa” à destinação ou à não-geração de resíduos adicionais.

120. Ademais, entre o momento no qual um pneu inservível é coletado e o momento no qual se lhe dá destinação final, ele deve ser transportado (espalhando doenças pelo caminho) a uma instalação de destinação, empilhado (provocando riscos de incêndios acidentais, contaminação do solo e de cursos d’água, etc.), e somente ali se lhe dará destinação. Assim, ainda que progressos tecnológicos imensos ocorressem de maneira que os efeitos prejudiciais dos métodos de destinação conhecidos fossem eliminados, a coleta, o transporte, e o armazenamento em pilhas em si mesmos continuariam a apresentar risco à saúde e ao meio ambiente.

121. No que se refere à destinação, todas as opções disponíveis que são capazes de tratar grandes volumes de pneus apresentam efeitos adversos inevitáveis à saúde pública e ao meio ambiente. Para recordar o que o Brasil explicou na Seção 1 acima, a disposição em aterros foi categoricamente excluída como uma opção de destinação tanto pela CE quanto pelo Brasil.¹⁵⁸ O único outro método capaz de lidar com o volume maciço existente de resíduos de pneus é a incineração para recuperação energética, mas a consequência inevitável desse método são emissões prejudiciais, perigosas, mesmo sob as condições mais controladas. A pirólise é uma nova tecnologia, ainda em fases experimentais. As aplicações do asfalto de borracha, apesar de promissoras, da mesma forma permanecem em fase de teste, e alguns indicadores preliminares sugerem que elas podem não ser completamente benignas. Até que a pirólise e o asfalto de borracha, ou qualquer outro método, tornem-se tecnologias tanto bem estabelecidas quanto seguras para lidar com os volumes de resíduos de pneus que são gerados, elas continuarão

¹⁵⁸ *Vide supra*, fn 64.

carecendo do grau de certeza em relação a resultados necessário para que sejam consideradas medidas alternativas “razoavelmente disponíveis”.¹⁵⁹

122.As alternativas de destinação menos prejudiciais, como certas utilizações na engenharia civil, trituração, e desvulcanização, contribuem para dar destinação a apenas uma pequena fração de todos os resíduos de pneus, e são freqüentemente caras e não-comercializáveis. E novamente, sequer a sua segurança é ainda completamente garantida.

123.Assim, nem a CE nem o Brasil nem qualquer outro país tem a capacidade para dar destinação final de forma segura a todos os resíduos de pneus gerados. As importações de reformados somente exacerbam um problema já sério. Elas saturam a limitada capacidade existente de destinação e “prejudicam os esforços para abordar a questão dos pneus usados.”¹⁶⁰ O quadro do gerenciamento de resíduos de pneus no Brasil seria “tornado ineficaz se a capacidade for esgotada por pneus usados provenientes de países em que tais mecanismos não tenham sido postos em prática.”¹⁶¹

124.A própria CE reconhece os problemas ambientais e de saúde associados a resíduos de pneus e sua destinação.¹⁶² A maneira pela qual a CE lida com o problema dos resíduos de pneus é, no entanto, diferente do programa de gerenciamento de resíduos de pneus do Brasil. A CE considera legítimo exportar para países em desenvolvimento pneus usados e reformados que, em última instância, alcançarão o fim de suas vidas úteis (*i.e.*, não serão adequados para novas reformas) e tornar-se-ão resíduos que precisarão ser coletados e eliminados *fora* da CE. O Brasil, por outro lado, procura evitar a geração desnecessária de resíduos através do banimento das importações, e encoraja a reforma de pneus novos que produz ou importa, dessa forma aliviando o impacto ambiental e de saúde gerado pelo consumo de pneus.

125.Demandar, como a CE demanda, que o Brasil retire sua proibição das importações é demandar que o Brasil abandone sua política de não-geração, uma vez que nenhuma outra

¹⁵⁹ Cf. Appellate Body Report, *Mexico – Soft Drinks*, at para. 8.188; *vide n.r* 151 acima.

¹⁶⁰ *UTWG Sixth Report*, at para. 11.5 (expressando preocupação em relação às importações de pneus baratos não-reformáveis provenientes da Ásia) (55).

¹⁶¹ *Id.*

¹⁶² Primeira Petição Eserita da CE, paras. 103, 127-128, 136, 149, 154-155.

medida pode atingir tal objetivo. É negar ao Brasil o direito de escolher o seu nível desejado de proteção. Para recordar, uma medida alternativa não está razoavelmente disponível para um Membro se não lhe permite atingir o nível de proteção que deseja. Em *United States – Gambling*, o Órgão de Apelação afirmou que:

[U]ma medida alternativa "razoavelmente disponível" deve ser uma medida que preservaria o direito do Membro demandado de atingir o seu nível desejado de proteção.¹⁶³

126. Certamente, a CE pode reconhecer e respeitar o direito dos Membros da OMC de atingir o seu nível desejado de proteção. Em *EC - Asbestos*, a CE recusou-se a arriscar a saúde da população francesa apenas para que produtores canadenses de amianto pudessem continuar seus negócios. Naquele caso, o Órgão de Apelação concordou com a CE e rejeitou o "uso controlado" de amianto como uma medida razoavelmente disponível, concluindo que:

Do nosso ponto de vista, não se poderia razoavelmente esperar que a França empregasse *qualquer* medida alternativa se tal medida envolveria a continuação do próprio risco que o Decreto visa 'conter.' Tal medida alternativa, com efeito, evitaria que a França atingisse o seu nível escolhido de proteção à saúde."¹⁶⁴

127. Assim como o "uso controlado" não eliminou o risco provocado por amianto, as alternativas disponíveis de destinação a resíduos de pneus não resolvem os riscos associados à geração adicional e desnecessária de resíduos de pneus.

128. Concluindo, por meio da reforma dos pneus que gera e da exclusão de pneus que já foram reformados e que portanto estão no fim de sua vida útil, o Brasil evita a criação adicional e desnecessária de resíduos. Independentemente do quão eficaz sejam a coleta e as alternativas de destinação, em última instância, elas não poderão atingir o nível desejado de proteção (não-geração de resíduos adicionais), e não estão portanto "razoavelmente disponíveis" para o Brasil como uma medida alternativa. Como não existem alternativas razoavelmente disponíveis, a proibição das importações pelo Brasil é necessária no sentido do Artigo XX(b).¹⁶⁵

¹⁶³ Appellate Body Report, *US – Gambling*, at para. 308.

¹⁶⁴ Appellate Body Report, *EC - Asbestos*, at para. 174.

¹⁶⁵ *Vide* Appellate Body Report, *US – Gambling*, at para. 311.

2. A proibição das importações pelo Brasil é compatível com o *caput* do Artigo XX do GATT

129. Os Membros da OMC têm o direito, sob o Artigo XX do GATT, de adotar e impor medidas que, por definição, constituem exceções gerais aos dispositivos do GATT, desde que essas medidas sejam *aplicadas* de boa fé.¹⁶⁶ Como observado pelo Órgão de Apelação, a cláusula introdutória (ou "*caput*") do Artigo XX concerne não a medida ou o seu conteúdo, mas sim a maneira pela qual a medida é *aplicada*.¹⁶⁷ Especificamente, o *caput* exige que as medidas identificadas como exceções gerais sob aquele dispositivo *não* sejam aplicadas de uma maneira que constitua um meio arbitrário ou injustificável de discriminação entre países nos quais as mesmas condições prevaleçam, ou uma restrição disfarçada ao comércio internacional.¹⁶⁸

130. Como demonstrar-se-á abaixo, a maneira pela qual o Brasil aplica a proibição das importações de pneus reformados não constitui nem (a) um meio de "discriminação arbitrária ou injustificável" entre países onde prevalecem as mesmas condições, nem (b) uma "restrição disfarçada ao comércio internacional."

a. O Brasil não aplica a proibição de importações de uma maneira que constitui discriminação "arbitrária ou injustificável"

131. A proibição das importações de pneus reformados pelo Brasil não constitui discriminação "arbitrária ou injustificável" entre países nos quais prevalecem as mesmas condições. A proibição das importações é aplicada de maneira razoável, consistente e previsível.

132. O Órgão de Apelação explicou que o padrão de discriminação contemplado pelo *caput* do Artigo XX é diferente do padrão de discriminação no tratamento dos produtos sob outras obrigações substantivas do GATT.¹⁶⁹ Aplicar o mesmo padrão de outros dispositivos

¹⁶⁶ Vide Appellate Body Report, *US – Shrimp*, at para. 158.

¹⁶⁷ Vide Appellate Body Report, *US – Gasoline*, 22, citando *United States – Imports of Certain Automotive Spring Assemblies*, BISD 30S/107, at para. 56; adopted on 26 May 1983.

¹⁶⁸ O Artigo XX do GATT prevê: "Desde que essas medidas não sejam aplicadas de forma a constituir quer um meio de discriminação arbitrária, ou injustificada, entre os países onde existem as mesmas condições, quer uma restrição disfarçada ao comércio internacional, disposição alguma do presente capítulo será interpretada como impedindo a adoção ou aplicação, por qualquer Parte Contratante, das medidas: ..."

¹⁶⁹ Vide Appellate Body Report, *US – Gasoline*, at 23 ("Os dispositivos do *caput* não podem logicamente se referir aos mesmos padrões segundo os quais se determinou a ocorrência da violação de uma regra substantiva. Proceder a partir desse caminho seria ambos esvaziar o *caput* de seu conteúdo e privar as exceções nos parágrafos (a) a (j) de

substantivos – como o Artigo I, III, XI, ou XIII do GATT – ao *caput* seria, nas palavras do Órgão de Apelação:

[E]svaziar o *caput* de seu conteúdo e privar as exceções nos parágrafos (a) a (j) de significado. Tal recurso também confundiria a questão da existência de uma incompatibilidade com uma regra substantiva, com a seguinte e separada questão, que surge sob o *caput* do Artigo XX, da existência ou não de uma justificativa para tal inconsistência.¹⁷⁰

133. Ao determinar se uma medida é discriminatória no sentido do *caput*, a questão jurídica relevante não é se a medida questionada – neste caso, a proibição das importações – discrimina entre produtos similares em função da origem, ou se concede tratamento menos favorável a produtos importados do que o concedido a produtos similares de origem nacional; tais questões seriam relevantes somente no âmbito dos Artigos I:1 e III:4, respectivamente. A questão jurídica relevante é se a medida questionada é aplicada *de forma razoável*.¹⁷¹ A maneira pela qual o Brasil aplica a proibição das importações é razoável. Não é de nenhuma maneira arbitrária ou excessiva. É aplicada em estrita observância aos seus termos expressos, contidos na Portaria SECEX No. 14 de 17 de novembro de 2004.

134. O termo “arbitrário” é definido como “dependente de vontade ou prazer,” “discricionário,” “baseado em mera opinião ou preferência,” “caprichoso, imprevisível, inconsistente,” “irrestrito no exercício de vontade ou autoridade,” “despótico, tirânico.”¹⁷² A palavra “injustificável” denota aquilo que não pode ser “legal ou moralmente justificado,” ou demonstrado como “justo,

significado. Tal recurso também confundiria a questão da existência de uma incompatibilidade com uma regra substantiva, com a seguinte e separada questão, que surge sob o *caput* do Artigo XX, da existência ou não de uma justificativa para tal inconsistência.”); Appellate Body Report, *US – Shrimp*, at para. 150 (“Como afirmamos em *US – Gasoline*, a natureza e qualidade desta discriminação [sob o *caput*] é diferente da discriminação no tratamento dos produtos que já se considerou incompatível com uma obrigação substantiva do GATT 1994, tais como os Artigos I, III ou XI.”); Panel Report, *CE – Tariff Preferences*, at para. 7.225 (recordando a análise do Órgão de Apelação em *US – Shrimp*).

¹⁷⁰ Appellate Body Report, *US – Gasoline*, at 23.

¹⁷¹ *Vide* Appellate Body Report, *US – Gasoline*, at 22 (“O *caput* anima-se pelo princípio de que enquanto as exceções do Artigo XX podem ser invocadas como uma questão de direito, elas não devem ser aplicadas de modo a frustrar ou prejudicar as obrigações legais do possuidor do direito sob as regras substantivas do *Acordo Geral*. Se tais exceções não devem ser abusadas ou mal usadas, em outras palavras, as medidas que se enquadram nas exceções particulares devem ser aplicadas razoavelmente, com devido respeito tanto aos deveres legais da parte alegando a exceção quanto aos direitos das outras partes concernentes.”)

¹⁷² *The New Shorter Oxford English Dictionary*, Volume 1 107 (1993).

razoável, ou correto,” ou “defensável.”¹⁷³ Nenhum desses termos pode ser usado corretamente para descrever a maneira pela qual o Brasil aplica a proibição das importações.

(i) A isenção aos países do Mercosul da proibição das importações não constitui discriminação arbitrária ou injustificável

135. O fato de que o Brasil isentou os países do Mercosul, mas não outros Membros da OMC, da aplicação da proibição das importações não significa que a maneira pela qual o banimento é aplicado é contrária ao *caput*. Para ser contrária ao *caput*, a distinção entre os países do Mercosul e outros Membros da OMC deveria ser “arbitrária ou injustificável”. Não é nem uma coisa nem outra.¹⁷⁴

136. A isenção foi introduzida através da Portaria SECEX No. 2 de 8 de março de 2002, depois que o Uruguai venceu o contencioso contra o Brasil no sistema de solução e controvérsias do Mercosul.¹⁷⁵ O Uruguai solicitou ao tribunal que ordenasse a retirada do banimento brasileiro, que proibia a importação de certos tipos de pneus reformados (*viz.*, pneus remoldados) provenientes do Uruguai.¹⁷⁶ O Brasil, de outro lado, argumentou perante o tribunal que tinha o direito de manter a proibição de *todas* as importações de pneus reformados, independentemente do país de origem, incluindo as importações provenientes dos países do Mercosul, porque o banimento era meramente a continuação de uma medida existente.¹⁷⁷ O tribunal discordou dos argumentos brasileiros e decidiu, ao contrário, que a aplicação da proibição das importações aos países do Mercosul nos termos da Portaria No. 8/00 era contrária à Decisão CMC No. 22 de 29 de junho de 2000, que proíbe a adoção de novas medidas restritivas ao comércio entre os países do Mercosul.¹⁷⁸ O Brasil foi, assim, obrigado, sob o Tratado de Assunção e seus Protocolos de

¹⁷³ The New Shorter Oxford English Dictionary, Volume 2 1466 (1993).

¹⁷⁴ O Brasil também abordará a isenção aos países do Mercosul da proibição das importações e das multas na Seção C abaixo.

¹⁷⁵ Portaria SECEX 2/2002 (78); Mercosul Award, at 48-49 (74). A isenção aos países do Mercosul da proibição das importações tem efeito atualmente através da Portaria SECEX 14/2004, Art. 40 (84).

¹⁷⁶ Nota do Uruguai No. 1798 of 27 August 2002, conforme citada no Mercosul Award, at 5 (74).

¹⁷⁷ *Id.*, at 14-23.

¹⁷⁸ *Id.*, at 39-41, 44-46.

Brasília e Ouro Preto,¹⁷⁹ a legislação brasileira que os implementou,¹⁸⁰ a Decisão CMC No. 22/00, e o laudo arbitral do tribunal do Mercosul, a isentar os países do Mercosul do banimento das importações.¹⁸¹

137.A decisão do Brasil de isentar os países do Mercosul do banimento foi, assim, tomada em cumprimento das suas obrigações de direito internacional e de acordo com o laudo arbitral de um tribunal internacional. Sob tais circunstâncias, a isenção – à qual, comporta enfatizar, o Brasil se opôs ao longo do processo perante o tribunal do Mercosul – não pode ser caracterizada como discricionária, baseada em mera opinião ou preferência, caprichosa, imprevisível, inconsistente, despótica, tirânica, legalmente injustificada, injusta, irrazoável, incorreta, ou indefensável. Conclui-se que, ainda que a isenção se aplique apenas à Argentina, ao Uruguai e ao Paraguai, e não a outros Membros da OMC, tal aplicação não é “arbitrária” nem “injustificável.” Muito pelo contrário, a isenção é uma expressão da aderência do Brasil ao império da lei. É outrossim “necessária para assegurar o cumprimento de leis e regulamentos que não são incompatíveis com o [GATT].” *Vide* Seção B para a discussão da isenção ao Mercosul.

(ii) A aplicação do banimento a pneus reformados importados, mas não a pneus reformados produzidos localmente, não constituiu discriminação arbitrária ou injustificável

138.O fato de que a proibição se aplica à importação de pneus reformados mas não proíbe a produção e venda de pneus reformados produzidos internamente também se justifica pelas circunstâncias e é completamente compatível com o objetivo de política perseguido pelo Brasil, pois contribui para evitar a geração desnecessária de resíduos perigosos. Não é uma discriminação arbitrária ou injustificável entre produtos importados e produtos similares de origem nacional.

¹⁷⁹ 90 and 91.

¹⁸⁰ Decreto Legislativo 197/1991 (implementando o Tratado de Assunção) (75); Decreto Legislativo 88/1992 (implementando o Protocolo de Brasília) (76); Decreto Legislativo 188/1994 (implementando o Protocolo de Ouro Preto) (77).

¹⁸¹ O Brasil implementou a isenção através da Portaria SECEX 2/2002 (78) e do Decreto presidencial No. 4.592/2003 (79). O Brasil posteriormente incorporou a isenção à Portaria SECEX 17/2003 (88), que depois foi sucedida pela Portaria SECEX 14/2004 (84), a qual agregou os regulamentos brasileiros sobre as importações.

139. Como explicado na Seção ii, encorajar a reforma de pneus usados coletados no Brasil contribui para os esforços das autoridades brasileiras para estender a vida útil de pneus, evitando assim a geração adicional e desnecessária de resíduos de pneus aos quais é preciso dar destinação final. Permitir a importação de pneus reformados importados, por outro lado, exacerbaria o problema da destinação de resíduos de pneus, pois uma vez que o pneu reformado importado atinja o fim de sua vida útil, ele não será adequado para reforma e, ao invés disso, somará ao número de pneus inservíveis presentes no Brasil, aos quais será necessário dar destinação final (e ainda com os problemas ambientais e de saúde derivados da coleta e destinação final, que foram discutidos acima).¹⁸²

140. Da perspectiva da CE, exportar pneus reformados é um bom negócio. Produtores europeus de pneus reformados coletam e reformam pneus usados gerados na Europa e exportam esses pneus reformados. Eles conseqüentemente contribuem para os esforços europeus (não os brasileiros) de gestão de resíduos de pneus através da “destinação” a pneus usados que do contrário permaneceriam na Europa. Concomitantemente, entretanto, como já mencionado, cada um desses pneus reformados que é exportado ao Brasil exacerba o problema do país de gerenciamento de resíduos de pneus. O Brasil portanto proíbe as importações de reformados a fim de evitar a criação desnecessária de resíduos perigosos.

141. Os fatos descritos acima demonstram que a maneira pela qual o banimento é aplicado às importações, mas não a reformados produzidos no Brasil, não é caprichosa, inconsistente, despótica, irrazoável, ou indefensável. Em outras palavras, a maneira pela qual o banimento é aplicado *não* constitui discriminação arbitrária ou injustificável entre pneus reformados importados e pneus reformados de origem nacional.

b. A proibição das importações pelo Brasil não é uma “restrição disfarçada ao comércio internacional”

142. O *caput* do Artigo XX também exige que as exceções listadas nos parágrafos (a) a (j) não sejam aplicadas de uma maneira que constitua uma “restrição disfarçada sobre o comércio internacional.” O Órgão de Apelação explicou em *US – Gasoline* que os termos “restrição

¹⁸² *Vide supra*, paras. II, IV.

disfarçada,” “discriminação arbitrária,” e “discriminação injustificada” no *caput* comunicam sentido uns aos outros e podem, dessa forma, ser lidos lado-a-lado.¹⁸³ O Órgão concluiu que:

"restrição disfarçada" inclui *discriminação* disfarçada no comércio internacional. . . . Consideramos que o termo "restrição disfarçada", qualquer outra coisa que cubra, pode ser lido apropriadamente como abarcando restrições que constituam discriminação arbitrária ou injustificável no comércio internacional, tomadas sob a guisa de uma medida formalmente nos termos de uma exceção listada no Artigo XX. Posto de uma maneira um pouco diferente, os tipos de considerações pertinentes à decisão de se a aplicação de uma medida específica constitui "discriminação arbitrária ou injustificável", podem também ser levados em conta na determinação da presença de uma "restrição disfarçada" ao comércio internacional.¹⁸⁴

Assim, a interpretação dos critérios de “discriminação arbitrária ou injustificável” no âmbito do *caput* são pertinentes à interpretação do critério da “restrição disfarçada”.

143. Como explicado na Seção a acima, a natureza e qualidade da discriminação no âmbito do *caput* é diferente da discriminação no tratamento de produtos que poderia ser considerada incompatível com uma das obrigações substantivas do GATT, incluindo os Artigos I, III ou XI.¹⁸⁵ Isso também é verdadeiro para o requisito da “restrição ao comércio internacional” no âmbito do *caput*. Em outras palavras, a natureza e qualidade de “restrições ao comércio” que são relevantes para o propósito de determinar se uma medida cumpre os critérios do *caput* é necessariamente diferente das restrições que seriam relevantes no âmbito de outros dispositivos do GATT, como o Artigo XI. Dizer que uma proibição de importações não cumpre os critérios do *caput* do Artigo XX meramente porque constitui uma restrição ao comércio seria reduzir o *caput* à redundância ou inutilidade, o que um intérprete não está livre para fazer.¹⁸⁶ Como o Órgão de Apelação afirmou com respeito ao termo “discriminação arbitrária ou injustificável”,

¹⁸³ Appellate Body Report, *US – Gasoline*, at 25. *Vide também* Panel Report, *EC – Asbestos*, at para. 8.236 (“Dessa forma, uma restrição que formalmente cumpre os requisitos do Artigo XX(b) constituirá um abuso se tal cumprimento for de fato apenas um disfarce para esconder a busca de objetivos de restrição ao comércio.”).

¹⁸⁴ Appellate Body Report, *US – Gasoline*, at 25 (ênfase no original).

¹⁸⁵ Appellate Body Report, *US – Shrimp*, at para. 150 (citado pelo Painel em *EC – Tariff Preferences*, at para. 7.225).

¹⁸⁶ *Vide* Appellate Body Report, *US – Gasoline*, at 23 (“Um dos corolários da “regra geral de interpretação” na Convenção de Viena é que a interpretação deve dar sentido e efeito a todos os termos de um tratado. Um intérprete não está livre para adotar uma leitura que resultaria na redução de cláusulas ou parágrafos inteiros de um tratado à redundância ou inutilidade.” (nota de rodapé omitida)).

120
c

isso esvaziaria o *caput* de seu conteúdo e privaria as exceções nos parágrafos (a) a (j) de significado.¹⁸⁷

144. Isso significa que, para que uma medida *não* cumpra o padrão de “restrição disfarçada ao comércio internacional” no *caput*, ela deve impor restrições que sejam “disfarçadas” ou, como observou o Órgão de Apelação, ela deve constituir “discriminação arbitrária ou injustificável no comércio internacional.”¹⁸⁸ Como demonstrado na Seção a acima, não há nada “arbitrário” ou “injustificável” em relação à maneira pela qual o Brasil aplica proibição das importações de pneus reformados.

145. Ainda que a proibição de importações imponha restrições ao comércio internacional, tais restrições não são “disfarçadas.” Algo é “disfarçado” quando é escondido, distorce, induz a erro, engana ou altera a aparência das coisas.¹⁸⁹ Não há nada enganoso ou escondido em relação à aplicação do banimento.

(i) O Brasil não protege os produtores nacionais de pneus novos

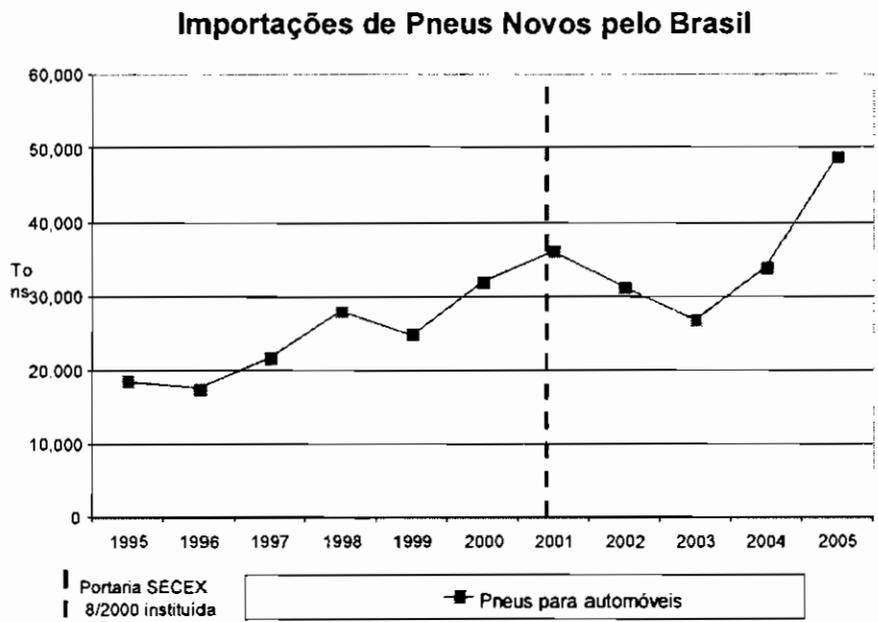
146. O banimento, em seus termos explícitos, não se aplica às importações de pneus novos, e não é uma medida para proteger a indústria de pneus novos no Brasil. Para proteger efetivamente tal indústria (a qual é dominada por empresas européias, japonesas e americanas) o Brasil precisaria restringir as importações de *pneus novos*, ou, mais especificamente, de pneus novos para automóveis, porque pneus de automóveis constituíram quase a totalidade das exportações de reformados da CE para o Brasil em anos recentes. Mas o Brasil não fez isso. O país continuou a importar pneus novos em números significativos; na realidade, o volume de pneus novos importados para automóveis durante 2000 e 2001, ano em que a Portaria SECEX 8/2000 foi instituída e o primeiro ano completo após a instituição, permanecem alguns dos mais altos até

¹⁸⁷ Appellate Body Report, *US – Gasoline*, at 23.

¹⁸⁸ Appellate Body Report, *US – Gasoline*, at 25. *Vide também* Panel Report, *EC – Asbestos*, at para. 8.236 (“Dessa forma, uma restrição que formalmente cumpre os requisitos do Artigo XX(b) constituirá um abuso se tal cumprimento for de fato apenas um disfarce para esconder a busca de objetivos de restrição ao comércio.”).

¹⁸⁹ *Vide* The New Shorter Oxford English Dictionary, Volume 1 691-692 (1993).

hoje.¹⁹⁰ Como mostra o gráfico seguinte, no período entre 2000 e 2005, as importações de pneus novos realmente cresceram aproximadamente 53%.¹⁹¹



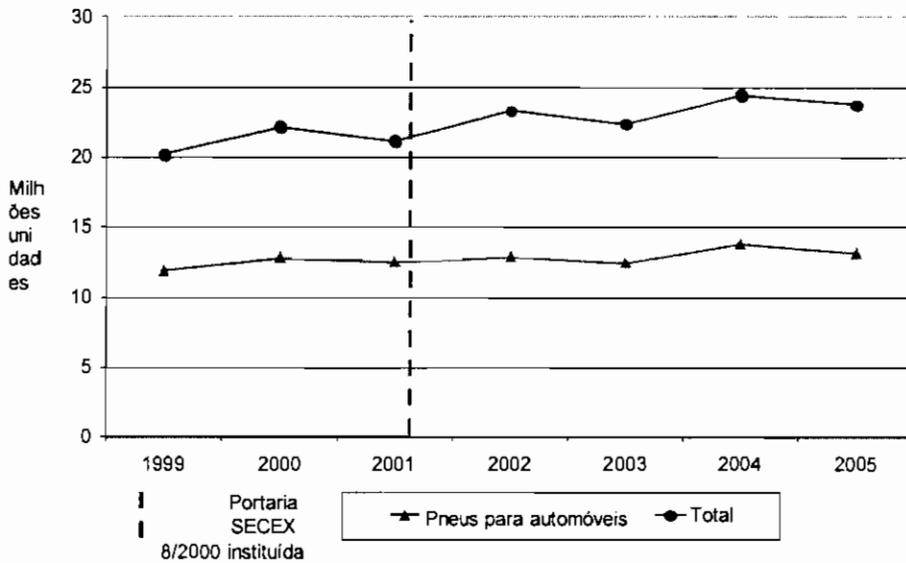
147. Tampouco produziu a proibição das importações um aumento das vendas de pneus novos por produtores nacionais. As importações de pneus reformados competem com pneus novos vendidos apenas no mercado de substituição (pneus para carros usados) porque o Brasil, tal qual a CE, proíbe a instalação de pneus reformados em carros novos. Como se pode ver no gráfico seguinte, as vendas de pneus novos (em oposição a reformados) para automóveis produzidos no mercado interno para o mercado de substituição não se modificaram, e o total para todos os tipos

¹⁹⁰ Vide 66 para informações detalhadas sobre as importações de pneus pelo Brasil.

¹⁹¹ *Id.*

de pneus novos da mesma forma permaneceu estável (as vendas totais na verdade caíram no primeiro ano completo após a instituição da Portaria SECEX 8/2000).¹⁹²

Vendas de Pneus Novos no Mercado de Substituição do Brasil



148. As estritas obrigações de responsabilidade do produtor que o Brasil impõe sobre produtores locais constituem evidência adicional de que o Brasil não procura proteger ou conceder uma vantagem a sua indústria nacional de pneus. As Resoluções CONAMA 258/1999 e 301/2001 exigem que produtores e importadores dêem destinação final a cinco pneus inservíveis para cada quatro pneus novos ou importados. Os importadores de pneus novos também devem fornecer planos de destinação ambientalmente aprovados para receber uma licença de importação.¹⁹³ O descumprimento dessas obrigações sujeita os produtores locais e importadores a pesadas multas.

¹⁹² Vide 66 para informações detalhadas sobre as importações de pneus pelo Brasil.

¹⁹³ Vide Resolução CONAMA 258/1999, Art. 6 (4).

149. Essas obrigações foram estabelecidas expressamente para proteger o meio ambiente. O Decreto presidencial 3.919 que estabeleceu a multa ambiental referiu-se especificamente à Lei 9.605 de 12 de fevereiro de 1998,¹⁹⁴ um abrangente regulamento ambiental que penalizava violações das “regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente.”¹⁹⁵ Até julho de 2005, o governo do Brasil havia multado todos os produtores importantes de pneus do país – Pirelli, Goodyear, Bridgestone/Firestone, Michelin, Maggion, Rinaldi, Souza Pinto e Levorin – em um total de R\$ 20,5 milhões (US\$ 8.8 milhões nas atuais taxas de câmbio). As multas para os quatro maiores produtores variaram entre R\$ 3,4 e 6,5 milhões (US\$ 1.5-2.8 milhões nas atuais taxas de câmbio).¹⁹⁶

(ii) O Brasil não protege a indústria nacional de reformados

150. O Brasil tampouco concede uma vantagem comercial à sua indústria reformadora. A mesma medida que proíbe as importações de pneus reformados – Portaria SECEX 14/2004 – também proíbe as importações de carcaças, que representam matéria-prima barata para a indústria reformadora nacional. Os reformadores brasileiros preferem as carcaças importadas às coletadas no território brasileiro não em função de sua adequabilidade (carcaças coletadas no Brasil não são menos adequadas para reforma do que carcaças coletadas em outros lugares), mas simplesmente devido a considerações comerciais: coletar carcaças no Brasil para reforma é mais caro e oneroso do que importar carcaças. Com um valor negativo na Europa, carcaças importadas são muito baratas quando despachadas para o Brasil.

151. O Brasil impõe a proibição da importação de pneus usados persistentemente. Até hoje, o governo multou produtores nacionais e importadores em quase R\$ 24 milhões (US\$ 10,4 milhões nas atuais taxas de câmbio) por vendas ilegais de pneus de meia-vida importados como matéria-prima para reforma.¹⁹⁷

152. Tal é o ônus que o banimento gera para produtores locais brasileiros de pneus reformados que alguns deles tentaram driblar a medida através de ações judiciais individuais perante juízes

¹⁹⁴ Decreto presidencial No. 3.919/2001 (72).

¹⁹⁵ Lei No. 9.605 of 12 February 1998 (85).

¹⁹⁶ *Vide* 69.

¹⁹⁷ *Id.*

brasileiros. Alguns juizes concederam medidas liminares que permitiram temporariamente que esses reformadores locais importassem carcaças, enquanto o prosseguimento da ação estava pendente. O Governo brasileiro acredita que a concessão dessas preliminares é um equívoco legal e tem lutado inflexivelmente para salvaguardar a integridade da proibição das importações de pneus usados. Em grande medida, o governo prevaleceu: em 92,5% dos casos em que medidas liminares foram concedidas, tribunais de segunda instância decidiram em favor do governo, mantendo a proibição das importações e revertendo a autorização temporária para a importação de carcaças; ademais, em 67% dos casos, o mesmo juiz que deferiu a liminar a cassou quando do julgamento do mérito.¹⁹⁸

153. Esses precedentes significam que futuros pedidos liminares de reformadores serão em breve negados *ad portas* pelos juizes. Enquanto isso, o governo brasileiro continuará categoricamente a se opor a quaisquer ações judiciais de autoria de reformadores locais que busquem minar a proibição das importações de pneus usados, a qual, ao lado da proibição da importação de reformados, é um componente essencial do programa do Brasil de gerenciamento de resíduos de pneus.

154. Esses fatos demonstram que o Brasil não está agindo arbitrariamente ou enganosamente, ou adotando dois pesos e duas medidas que oneram desproporcionalmente as importações ou procuram proteger produtores locais de reformados sem atenção às preocupações ambientais e de saúde. Ao invés de beneficiar ou conferir uma vantagem a produtores locais, as medidas questionadas pela CE na realidade impõem ônus substanciais aos produtores brasileiros de pneus novos e reformados. O fato de que a única motivação por trás da proibição das importações e medidas relacionadas é evitar a criação desnecessária de resíduos adicionais de pneus é demonstrado, *inter alia*, (i) pela imposição por parte do Brasil de obrigações de coleta e destinação final sobre produtores e importadores de pneus, (ii) pela oposição aberta dos reformadores domésticos à proibição das importações de pneus usados, (iii) pelo fato de que a indústria brasileira de pneus novos não expandiu suas vendas internas como resultado da proibição, e (iv) pela importante contribuição da proibição das importações ao programa do Brasil de gerenciamento de resíduos de pneus. O sério dano ambiental e à saúde causado por

¹⁹⁸ Demarest & Almeida Advogados, Memorandum on Brazilian Judiciary's Position on Importation of Used Tyres, 23 August 2005 (86).

125
c

resíduos de pneus é inegável, e a prevenção da geração de resíduos (por meio do banimento das importações de pneus usados e reformados) permanece como a melhor solução.

155.A proibição das importações *não* é, portanto, uma discriminação ou restrição disfarçada ao comércio internacional. Ao contrário, ela é aplicada razoavelmente e de boa fé, de uma maneira compatível com os critérios do *caput* do Artigo XX. Conclui-se que a proibição das importações pelo Brasil é uma medida que se enquadra no parágrafo (b) do Artigo XX e é aplicada de uma maneira que cumpre os requisitos da cláusula introdutória do Artigo XX. Dessa forma, a proibição é justificada pelo Artigo XX(b) do GATT.

B. As Multas Anti-Circunvenção do Brasil São Justificadas pelo Artigo XX(b) e (d) do GATT

O Decreto No. 3.919 de 14 de setembro de 2001 é uma medida anti-circunvenção que salvaguarda a integridade da proibição das importações pela via da penalização de comerciantes que fujam dos controles de importação por meio de multas (daqui em diante, “multas anti-circunvenção”) sobre a importação, comercialização, transporte, armazenagem, guarda ou manutenção em depósito de pneus reformados. Como tal, é uma medida que impõe o banimento das importações.¹⁹⁹ Como a proibição das importações é justificada pelo Artigo XX(b), e as multas anti-circunvenção reforçam a proibição, tais multas são da mesma forma justificadas pelo Artigo XX(b). Os argumentos expostos pelo Brasil e as evidências aduzidas para demonstrar que a proibição se justifica pelo Artigo XX(b) também demonstram que as multas anti-circunvenção, *qua* medida de imposição, são justificadas pela mesma exceção geral. O Brasil portanto respeitosamente refere o Pánel à Seção A concernente ao Artigo XX(b) para os argumentos que usou naquela seção com respeito à proibição das importações, que se aplicam *mutatis mutandis* às multas anti-circunvenção.

156.Adicionalmente, o Artigo XX(d) justifica as multas anti-circunvenção porque elas são “necessárias para assegurar o cumprimento” da proibição das importações, que, conforme demonstrado acima, é justificada pelo Artigo XX(b) e portanto não é inconsistente com o GATT. Como explicado na Seção 2, para que uma medida seja justificada no âmbito do Artigo XX(d),

¹⁹⁹ A CE reconhece que as multas são uma medida de imposição da proibição das importações; *vide* Primeira Petição Escrita da CE, at paras. 172-174, 179.

ela deve ser “desenhada para ‘assegurar o cumprimento’” e deve ser “‘necessária’ para assegurar tal cumprimento.”²⁰⁰ A medida também deve cumprir os requisitos do *caput* do Artigo XX.

157. Não se pode seriamente contestar que as multas anti-circunvenção reforçam a proibição das importações e portanto contribuem para os objetivos da proteção da saúde e do meio ambiente. De fato, o decreto original fez referência especificamente a uma legislação ambiental abrangente que previa tais multas.²⁰¹

A “pesagem e balanceamento” dos fatores relevantes para a determinação da necessidade da medida confirma que as multas são “necessárias para assegurar o cumprimento” do banimento das importações: (1) novamente, a proteção da saúde pública e do meio ambiente são valores “vitais e do máximo grau de importância”;²⁰² (2) as multas anti-circunvenção aumentam significativamente a eficácia da proibição das importações porque detêm empresas da prática da importação por meios ilegais, e assim contribui para o alcance da meta de evitar a geração desnecessária de resíduos adicionais; (3) as multas não têm qualquer impacto comercial além da já existente proibição das importações; e (4) a idéia de uma alternativa menos restritiva é contrária à própria essência da restrição às importações de pneus usados e reformados – o objetivo é reforçar a proibição, e não enfraquecê-la.

Finalmente, as multas anti-circunvenção cumprem os requisitos do *caput* pelas mesmas razões que a própria proibição das importações cumpre tais critérios. As multas não constituem discriminação “arbitrária ou injustificável”. Elas se aplicam a pneus reformados importados, mas não a pneus reformados brasileiros, pois a reforma de pneus consumidos no mercado interno contribui para a preservação da saúde e do meio ambiente a partir da coleta de pneus usados e da expansão de seu ciclo de vida. A reforma de carcaças coletadas no Brasil deve portanto ser encorajada, e não penalizada. As importações de reformados de menor ciclo de vida, por outro lado, exacerbam o problema dos resíduos de pneus ao aumentar a quantidade de pneus inservíveis aos quais será necessário dar destinação final no Brasil.

²⁰⁰ Appellate Body Report, *Korea – Beef*, at para. 157; *vide também* Appellate Body Report, *Mexico – Soft Drinks*, at para. 67.

²⁰¹ *Vide* Decreto presidencial No. 3.919/2001 (72), fazendo referência à Lei No. 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 (85).

²⁰² Appellate Body Report, *EC – Asbestos*, at para. 172.

127
c

158. Além disso, as multas anti-circunvenção disciplinam os negócios brasileiros através da penalização de uma série de atividades (incluindo o transporte, a armazenagem e o comércio) tipicamente realizadas por empresas nacionais. Elas punem da mesma forma reformadores nacionais que compram carcaças importadas ilegalmente. Isso demonstra que as multas não constituem discriminação ou restrição disfarçada ao comércio internacional. De fato, não há nada enganoso ou escondido sobre sua aplicação e elas promovem objetivos de saúde pública e ambientais, e não propósitos protecionistas. Portanto, as multas anti-circunvenção são justificadas pelo Artigo XX(b) e (d) do GATT.

C. Os Artigos XXIV e XX(d) do GATT Autorizam a Isenção pelo Brasil de seus Parceiros do Mercosul do Banimento das Importações e das Multas Anti-Circunvenção

159. A isenção pelo Brasil aos países do Mercosul do banimento é exigida por suas obrigações no âmbito do Mercosul, uma união aduaneira autorizada pelo Artigo XXIV do GATT, que não é inconsistente com os dispositivos dos acordos da OMC, e que é parte do direito interno brasileiro. Essas obrigações no âmbito do Mercosul também exigem que o Brasil isente os países do Mercosul das multas anti-circunvenção. Por essa razão, os Artigos XXIV e XX(d) justificam a isenção pelo Brasil aos países do Mercosul da proibição das importações e das multas anti-circunvenção, e prevalecem sobre as alegações da CE no âmbito dos Artigos XIII:1 e I:1.

160. Como mencionado acima, em 9 de Janeiro de 2002, um Tribunal *Ad Hoc* do Mercosul decidiu que a proibição pelo Brasil das importações de pneus remoldados provenientes de seus parceiros do Mercosul era incompatível com as obrigações brasileiras no âmbito do Tratado de Assunção.²⁰³ O escopo do procedimento foi limitado à questão de se a Portaria SECEX 8/2000 era de fato uma nova restrição, ou simplesmente a continuação de uma medida anterior, e se uma decisão anterior do Mercosul permitia que os Membros instituísem tais proibições de qualquer forma. Por essas razões, o Brasil não apresentou ao Tribunal *Ad Hoc* do Mercosul justificativas ambientais e de saúde pública para o banimento nos termos do Tratado de Assunção. Como se afirmou acima, o tribunal ordenou que o Brasil permitisse as importações de pneus remoldados provenientes do Uruguai.

²⁰³ Mercosul Award, at 39-41, 44-46 (74).

161. O Brasil, assim, isentou do banimento as importações de pneus remoldados provenientes dos parceiros do Mercosul, para assegurar o cumprimento de suas obrigações no âmbito do Mercosul.²⁰⁴ Pelo mesmo motivo, o Brasil isentou aquelas importações das multas anti-circunvenção previstas no Decreto 3.919 de 14 de setembro de 2001.²⁰⁵

1. O Artigo XXIV do GATT autoriza a isenção limitada pelo Brasil aos países do Mercosul

162. A isenção limitada aos países do Mercosul da proibição das importações de pneus reformados e das multas anti-circunvenção é totalmente compatível com o Artigo XXIV do GATT e não viola as obrigações do Brasil no âmbito da OMC. Sujeito a certas condições, o Artigo XXIV autoriza os membros de uniões aduaneiras a adotar medidas que de outra forma seriam contrárias a suas obrigações na OMC (como a obrigação da nação-mais-favorecida sob o Artigo I), desde que tais medidas não ergam barreiras ao comércio com países que não são partes.²⁰⁶ O Mercosul cumpre totalmente as condições previstas no Artigo XXIV, pois é uma união aduaneira, cujos membros liberalizaram substancialmente todo o comércio entre si, substancialmente harmonizaram tarifas e regulamentos de comércio para não-partes, e não ergueram barreiras comerciais externas.

163. A proibição original pelo Brasil das importações de pneus reformados aplicava-se *erga omnes*. O Tribunal *Ad Hoc* do Mercosul decidiu, entretanto, que, de acordo com a Decisão CMC 22/00 do Mercosul, o Brasil tinha a obrigação de isentar os países do Mercosul da proibição das importações de pneus remoldados, relaxando portanto as restrições ao comércio para os membros do Mercosul. A isenção limitada, portanto, não aumentou o nível de proteção do Brasil com relação a outros países.

a. O Mercosul é uma união aduaneira que é compatível com o Artigo XXIV:5 do GATT

²⁰⁴ O Brasil implementou a isenção através da Portaria SECEX 2/2002 (78) e do Decreto presidencial 4.592/2001 (79). O Brasil posteriormente incorporou a isenção à Portaria SECEX 17/2003 (88), que depois foi sucedida pela Portaria SECEX 14/2004 (84).

²⁰⁵ A isenção aos países do Mercosul das multas anti-circunvenção foi efetivada através do Decreto presidencial 4.592/2003 (79).

²⁰⁶ *Vide* GATT 1994, Art. XXIV:5, 8.

Para estabelecer uma união aduaneira que cumpre os requisitos do Artigo XXIV:5 do GATT, as partes devem abrir substancialmente todo o comércio entre si e substancialmente harmonizar tarifas e outros regulamentos de comércio para não-membros.²⁰⁷ Enquanto não há acordo quanto ao significado de “substancialmente todo o comércio,” o Órgão de Apelação em *Turkey – Textiles* observou que o termo “oferece “alguma flexibilidade” para os membros que compõem uma união aduaneira ao liberalizarem seu comércio interno:”²⁰⁸

Está claro, porém, que “substancialmente todo o comércio” não é o mesmo que todo o comércio, e também que “substancialmente todo o comércio” é algo que vai consideravelmente além de meramente alguma parte do comércio. Observamos ainda que os termos do sub-parágrafo 8(a)(i) prevêm que os membros de uma união aduaneira podem manter, quando necessário, em seu comércio interno, certos regulamentos restritivos ao comércio. . . .²⁰⁹

164. As partes do Mercosul eliminaram tarifas e outros regulamentos restritivos com respeito a substancialmente todo o comércio dentro do Mercosul. E elas aplicam substancialmente as mesmas tarifas ao comércio com terceiros. Não há dúvida de que o Mercosul cumpre os requisitos do Artigo XXIV.

b. A isenção limitada ao Mercosul não ergueu barreiras para não-membros, mas simplesmente retirou restrições comerciais para os parceiros de união aduaneira do Brasil

165. A isenção limitada pelo Brasil aos países do Mercosul da proibição *existente* dos pneus reformados e das multas anti-circunvenção não levantou barreiras para não-membros. Ela meramente excluiu certas restrições comerciais (*i.e.*, a proibição da importação de pneus remoldados) para seus parceiros do Mercosul. Isso diferencia este caso do *Turkey – Textiles*, que lidou com a imposição pela Turquia de novas restrições quantitativas sobre as importações de têxteis.²¹⁰ Naquele caso, o Órgão de Apelação decidiu que o Artigo XXIV poderia justificar as

²⁰⁷ Vide GATT 1994, Art. XXIV:8(a).

²⁰⁸ Appellate Body Report, *Turkey – Textiles*, at para. 48.

²⁰⁹ Appellate Body Report, *Turkey – Textiles*, at para. 48.

²¹⁰ Cf., Primeira Petição Escrita da CE, n.r. 106 (“Painéis da OMC observaram que esse critério foi aplicado pelo Órgão de Apelação em um caso envolvendo medidas restritivas às importações provenientes de terceiros países, e expressaram dúvida em relação à aplicabilidade do mesmo critério a medidas relativas à liberalização interna do comércio entre os Membros de uma união aduaneira ou área de livre comércio (Panel Report, US – Linc Pipe, para. 7.148). Dadas as circunstâncias do presente caso, como a CE exporá imediatamente, essa questão específica pode

medidas turcas apenas se a sua não-adoção impedisse a formação da união aduaneira.²¹¹ No presente caso, em contraste, não é necessário que o Brasil demonstre que a formação da união aduaneira seria impedida se não se permitisse a introdução das medidas em questão (*i.e.*, não-adoção de novas restrições), porque a medida não ergueu restrições para países que não são parte da união aduaneira, mas simplesmente liberalizou o comércio entre os Membros do Mercosul.²¹²

166. Em que pese o exposto acima, o Brasil submete que a formação do Mercosul de fato seria impedida se não se permitisse aos seus territórios constituintes a introdução de uma medida proibindo a adoção de novas restrições ao comércio entre as partes. Por definição, o propósito de uma união aduaneira e acordos de livre comércio “deveria ser facilitar o comércio entre os territórios constituintes” da união e deve eliminar “regulamentos restritivos ao comércio ... com substancialmente todo o comércio” entre aqueles territórios.²¹³ A Decisão CMC No. 22/00 é precisamente isto: uma medida que facilita o comércio entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e procura eliminar regulamentos restritivos do comércio entre esses territórios. A isenção aos países do Mercosul da proibição das importações e das multas anti-circunvenção é nada mais que o cumprimento pelo Brasil da CMC No. 22/00, como ordenado pelo Tribunal *Ad Hoc* do Mercosul. O Brasil, como um membro importante da união aduaneira do Mercosul, permanece comprometido com o sistema regional e seu mecanismo de solução de controvérsias. Tão compromisso necessariamente envolve, *inter alia*, o respeito e a implementação de laudos dos tribunais do Mercosul.

167. A isenção, assim, é compatível com o Artigo XXIV do GATT, e portanto é justificada por tal dispositivo.

2. A isenção limitada pelo Brasil aos países do Mercosul é justificada pelo Artigo XX(d) do GATT

168. A isenção limitada, além de ser compatível com o Artigo XXIV do GATT, é justificada pelo Artigo XX(d) porque é necessária para assegurar o cumprimento pelo Brasil das suas próprias

não ter de ser decidida para os propósitos desta disputa.”).

²¹¹ Appellate Body Report, *Turkey – Textiles*, at para. 58.

²¹² Primeira Petição Escrita da CE, n.r. 106.

²¹³ *Vide* Artigos XXIV:5 e 8(a)(i) do GATT.

leis e regulamentos implementando as obrigações do Mercosul, leis e regulamentos que, em virtude do Artigo XXIV:5 e 8, “não [são] incompatíveis com os dispositivos deste Acordo.” O Artigo XX(d) do GATT explicitamente permite que os Membros da OMC adotem e imponham medidas “necessárias para assegurar o cumprimento de leis ou regulamentos que não são incompatíveis com os dispositivos deste Acordo.”

a. A isenção limitada ao Mercosul é “necessária para assegurar o cumprimento” das obrigações internacionais e da legislação interna do Brasil

169. Para justificar uma medida sob o Artigo XX(d), o Membro deve mostrar que (1) a medida foi “concebida para ‘assegurar o cumprimento’ de leis ou regulamentos que não são eles próprios incompatíveis com algum dispositivo do GATT 1994,” e (2) a medida é “‘necessária’ para assegurar tal cumprimento.”²¹⁴

170. Em *Mexico – Soft Drinks*, o Órgão de Apelação deixou claro que para os fins do Artigo XX(d),

os termos “leis ou regulamentos” abarcam regras que formam parte do sistema jurídico interno de um Membro da OMC, incluindo regras derivadas de acordos internacionais que tenham sido incorporadas ao sistema jurídico interno de um Membro da OMC ou que tenham efeito direto de acordo com o sistema jurídico daquele Membro da OMC.²¹⁵

171. O Brasil instituiu as isenções ao Mercosul com nenhum propósito senão “assegurar o cumprimento” com o direito interno brasileiro que tornaram as obrigações do Mercosul e as decisões do Tribunal *Ad Hoc* do Mercosul vinculantes para o Brasil. O regulamento original do Brasil que isentou as importações do Mercosul, a Portaria SECEX 2/2002, especificamente afirmava que seu objetivo era levar o Brasil ao cumprimento da decisão do tribunal.²¹⁶

²¹⁴ Appellate Body Report, *Korea – Beef*, at para. 157. *Vide também* Appellate Body Report, *Mexico – Soft Drinks*, at para. 67.

²¹⁵ Appellate Body Report, *Mexico – Soft Drinks*, para. 79.

²¹⁶ *Vide infra*, para. b.

172. As isenções são também “necessárias para assegurar o cumprimento de leis e regulamentos que não são incompatíveis com [o GATT].” As obrigações do Brasil no âmbito do Mercosul, incorporadas em seu direito interno, são totalmente compatíveis com o GATT porque o Mercosul é uma união aduaneira notificada apropriadamente, no sentido do Artigo XXIV. *Vide* Seção a.

173. De acordo com essas obrigações, o Brasil deve conformar-se aos dispositivos dos tratados do Mercosul²¹⁷ e às decisões dos tribunais arbitrais do Mercosul porque constituem parte do direito interno brasileiro.²¹⁸ O Decreto Legislativo No. 88 de 1 de dezembro de 1992 especificamente compromete o Brasil com o cumprimento das decisões do tribunal, conforme requer o Protocolo de Brasília.²¹⁹ O Decreto prevê:

1. Os laudos do Tribunal Arbitral são inapeláveis, obrigatórios para os Estados partes na controvérsia a partir do recebimento da respectiva notificação e terão relativamente a eles força de coisa julgada.
2. Os laudos deverão ser cumpridos em um prazo de quinze (15) dias, a menos que o Tribunal Arbitral fixe outro prazo.²²⁰

174. O Brasil, assim, instituiu a isenção aos países do Mercosul do banimento (e das multas anti-circunvenção) para conformar-se à Decisão CMC No. 22/00, ao sistema de solução de controvérsias estabelecido pelo Tratado de Assunção e seus Protocolos, e às leis e regulamentos internos que implementaram o Tratado e seus Protocolos. Tal isenção é totalmente compatível com as obrigações do Brasil na OMC porque as leis internas que nada mais fazem que implementar um tratado o qual é em si compatível com as obrigações de um Membro da OMC são, necessariamente, também compatíveis com tais obrigações.

²¹⁷ O Decreto Legislativo 197/1991 (75) tornou o documento fundador do Mercosul, o Tratado de Assunção, uma parte do direito interno; Tratado de Assunção (89).

²¹⁸ *Vide* Protocolo de Brasília, Art. 20 (89), Decreto Legislativo 88/1992 (76).

²¹⁹ Decreto Legislativo No. 88/1992 (76).

²²⁰ *Id.*, Art. 21.

175. Sob essas circunstâncias, está claro que o cumprimento pelo Brasil foi “necessário.”²²¹ O fiel cumprimento das leis internas é de importância preponderante. O cumprimento das obrigações internacionais não é menos importante.

176. Como explicado acima, as isenções ao Mercosul não restringiram o comércio, mas afastaram algumas das já existentes restrições. Finalmente, o mais fundamental princípio do direito internacional (*pacta sunt servanda*) dita que nenhuma alternativa existe ao real cumprimento do direito do Mercosul e interno. Por essas razões, a isenção aos países do Mercosul do banimento das importações e das multas anti-circunvenção é “necessária para assegurar o cumprimento de leis e regulamentos que não são incompatíveis com [o GATT].”

b. A isenção limitada aos países do Mercosul da proibição das importações e das multas anti-circunvenção é compatível com o *caput* do Artigo XX do GATT

177. Como notado na Seção 2 acima, para que uma medida seja justificada sob o Artigo XX, ela deve também cumprir os requisitos da cláusula introdutória (o *caput*) daquele dispositivo. Isso significa que a medida não pode ser aplicada de uma maneira que constitua “discriminação arbitrária ou injustificável” ou uma “restrição disfarçada” ao comércio internacional.²²²

178. Para recordar, a palavra “arbitrário” é definida como “dependente de vontade ou prazer,” “discricionário,” “baseado em mera opinião ou preferência,” “caprichoso, imprevisível, inconsistente,” “irrestrito no exercício de vontade ou autoridade,” “despótico, tirânico.”²²³ A palavra “injustificável” denota aquilo que não pode ser “legal ou moralmente justificado,” ou demonstrado como “justo, razoável, ou correto,” ou “defensável.”²²⁴ Nenhum desses termos pode ser usado corretamente para descrever a isenção aos países do Mercosul do banimento.

179. Como explicado na Seção i, o Brasil isentou as importações de pneus remoldados do Mercosul do banimento das importações (e das multas anti-circunvenção) para cumprir a

²²¹ A determinação da “necessidade” requer a pesagem e balanceamento de diversos fatores: importância dos valores protegidos, contribuição da medida para os fins perseguidos, o impacto comercial da medida, e a existência de alternativas razoavelmente disponíveis. *Vide* discussão na Seção b.

²²² *Vide* discussão na Seção 2 para os requisitos legais sob o *caput*.

²²³ The New Shorter Oxford English Dictionary, Volume 1 107 (1993).

²²⁴ The New Shorter Oxford English Dictionary, Volume 2 1466 (1993).

Decisão CMC 22/00 do Mercosul e uma decisão do órgão de solução de controvérsias do Mercosul. A linguagem da Portaria SECEX 2/2002, que implementou a isenção do banimento, deixou claro que o Brasil adotou a isenção para nenhum propósito senão o cumprimento da decisão do tribunal (“A Secretaria de Comércio Exterior, . . . tendo em vista a decisão do Tribunal Arbitral Ad Hoc na controvérsia entre [Uruguai e Brasil] sobre a proibição de importação de pneumáticos remoldados procedentes do Uruguai, proferida de conformidade com o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL, resolve . . .”).²²⁵ Uma vez que o tribunal limitou sua decisão a pneus remoldados, o Brasil da mesma forma limitou o escopo da isenção e continuou a proibir as importações de pneus do Mercosul reformados por outros meios (o que explica porque a isenção do banimento é apenas limitada).²²⁶ Isso constitui evidência adicional de que a maneira pela qual o Brasil aplica a isenção aos países do Mercosul da proibição das importações é razoável e limitada àquilo que é necessário para cumprir a decisão do Tribunal *Ad Hoc* do Mercosul. Por essas razões, a isenção aos países do Mercosul do banimento das importações não constitui discriminação arbitrária ou injustificada, nem tampouco uma restrição disfarçada ao comércio internacional.

180. Dessa forma, a isenção concedida pelo Brasil às importações de pneus remoldados provenientes de seus parceiros do Mercosul é justificada pelo Artigo XX(d), pois é uma medida necessária para assegurar o cumprimento das leis internas brasileiras que incorporam suas obrigações internacionais no âmbito do Mercosul, o qual por sua vez não é incompatível com o GATT.

D. As Restrições da Comercialização de Pneus Reformados Importados e Outros Regulamentos Impostos em Nível Estadual São Justificadas pelo Artigo XX(b) do GATT

A CE alega que a medida estadual do Rio Grande do Sul (Lei No. 12.114 de 5 de julho de 2004, conforme emendada) é incompatível com o Artigo III:4 do GATT.²²⁷ Essa medida estadual, no entanto, é justificada pelo Artigo XX(b) do GATT e não merece consideração independente porque não restringe as importações de pneus reformados da CE mais do que o faz o banimento

²²⁵ Portaria SECEX 2/2002 (78).

²²⁶ Portaria SECEX 17/2003, Art. 39 (88).

²²⁷ O Brasil observa que a CE não alegou que as medidas estatais do Rio Grande do Sul são incompatíveis com o Artigo XI:1 do GATT.

federal das importações. Ela reproduz as restrições impostas no nível federal através da Portaria No. 14 de 17 de novembro de 2004 e estabelece suas próprias penalidades para o descumprimento.

181. Assim como o Artigo XX(b) preserva o direito do Brasil de proteger a saúde e vida humanas e o meio ambiente, ele também preserva a possibilidade de as autoridades regionais no Brasil implementarem regulamentos que espelham e reforçam as restrições federais existentes desenhadas para atingir o nível desejado de proteção. Ademais, na medida em que a norma estadual entre em conflito com a norma federal – ao autorizar o que a norma federal proíbe ou vice-versa – a norma federal prevalecerá e tornará sem efeito a norma estadual. A lei federal proíbe as importações de pneus reformados para todo o país. Independentemente do que preveja a medida estadual do Rio Grande do Sul, as importações de reformados provenientes da CE continuarão proibidas em virtude da medida federal.

De forma semelhante à multa ambiental federal anti-circunvenção no caso de descumprimento – que excede bastante o preço de um reformado – a medida estadual estabelece uma obrigação de destinação que pode parecer desproporcional ao dano – empresas devem dar destinação final a dez pneus reformados para cada reformado importado.²²⁸ Entretanto, as penalidades para o descumprimento não são julgadas por sua proporcionalidade, mas por sua capacidade de evitar a conduta prejudicial – neste caso, a importação ilegal e a comercialização de pneus reformados importados.

182. Conclui-se, pelas mesmas razões que justificam o banimento das importações sob o Artigo XX(b) do GATT, que as medidas que reproduzem tal banimento no nível estadual são também justificadas pelo Artigo XX(b).

VI. CONCLUSÃO

183. Pelas razões expostas acima, o Painel deveria concluir que:

- (i) A proibição das importações de pneus reformados pelo Brasil (contida na Portaria No. 14 de 17 de novembro de 2004) justifica-se pelo Artigo XX(b) do GATT, pois é medida necessária para proteger a saúde e vida humana, animal e vegetal;

²²⁸ Lei 12.381 do Rio Grande do Sul (81).

- (ii) As multas anti-circunvenção (aplicadas de acordo com o Decreto 3.919 de 14 de setembro de 2001) são justificadas pelo Artigo XX(b) e (d) do GATT, pois são necessárias para proteger a saúde e vida humana e animal e o meio ambiente, e para assegurar o cumprimento da proibição das importações, a qual por sua vez não é incompatível com o GATT;
- (iii) A isenção limitada aos países do Mercosul do banimento das importações pelo Brasil (tornada efetiva através da Portaria No. 14 de 17 de novembro de 2004) é autorizada pelo Artigo XXIV, pois foi adotada de acordo com as obrigações do Brasil no âmbito do Mercosul – uma união aduaneira que é compatível com o Artigo XXIV;
- (iv) A isenção limitada aos países do Mercosul do banimento das importações é também justificada pelo Artigo XX(d), pois é necessária para assegurar o cumprimento das obrigações do Brasil no âmbito do Mercosul, que por sua vez não é incompatível com o GATT;
- (v) A medida estadual do Rio Grande do Sul (Lei No. 12.114 de 5 de julho de 2004) é justificada pelo Artigo XX(b) do GATT 1994 porque é uma medida necessária para proteger a saúde e vida humana, animal e vegetal.

184. Dessa forma, o Painel deveria rejeitar todas as alegações aduzidas pela CE em sua Primeira Petição de 27 de abril de 2006.

LISTA DE EXHIBITS

| | |
|---------------|--|
| Exhibit BRA-1 | British Environment Agency, <i>Tyres in the Environment</i> (1998) |
| Exhibit BRA-2 | UNECE Regulation No. 108 (1998) |
| Exhibit BRA-3 | UNECE Regulation No. 109 (1998) |

137
c

| | |
|----------------|--|
| Exhibit BRA-4 | Resolução No. 258 of 26 August 1999 of the National Council for the Environment (CONAMA) |
| Exhibit BRA-5 | Kurt Reschner, <i>Scrap Tyre Recycling: A Summary of Prevalent Scrap Tire Recycling Methods</i> |
| Exhibit BRA-6 | Antonio J. Andrietta, <i>Pneus e Meio Ambiente: Um Grande Problema Requer Uma Grande Solução</i> (2002) |
| Exhibit BRA-7 | Ohio Department of Natural Resources, <i>Recycling Tyres: Introduction</i> (2005) |
| Exhibit BRA-8 | Commonwealth Department of Environment (Australia), <i>A National Approach to Waste Tyres</i> (2001) |
| Exhibit BRA-9 | Valerie L. Shulman, Ph.D., <i>The Use of Economic and Regulatory Instruments to Encourage the Environmentally Sound Management of Post-Consumer Tyres</i> (2000) |
| Exhibit BRA-10 | Health Protection Agency (UK), <i>Chemical Hazard and Poisons Report</i> (2003) |
| Exhibit BRA-11 | Illinois Environmental Protection Agency (US), <i>Mosquito-Borne Illnesses and Prevention Techniques</i> |
| Exhibit BRA-12 | John de Benedictis, et al., <i>Identification of the People from Whom Engorged Aedes Aegypti Took Blood Meals in Florida, Puerto Rico, Using Polymerase Chain</i> (2003) |
| Exhibit BRA-13 | World Health Organization, <i>Dengue and Dengue Haemorrhagic Fever Fact Sheet</i> (2002) |
| Exhibit BRA-14 | World Health Organization, <i>Guidelines for Treatment of Dengue Haemorrhagic Fever in Small Hospitals</i> (1999) |
| Exhibit BRA-15 | Donald Kennedy & Marjorie Lucks, <i>Rubber, Blight, and Mosquitoes: Biogeography Meets the Global Economy</i> , Environmental History (1999) |
| Exhibit BRA-16 | João Bosco Siqueira et al., <i>Dengue and Dengue Hemorrhagic Fever, Brazil, 1981-2002</i> , Emerging Infectious Diseases (2005) |

| | |
|----------------|--|
| Exhibit BRA-17 | Luiz Tadeu Moraes Figueiredo, <i>Dengue in Brazil: Past, Present and Future Perspective</i> , WHO Dengue Bulletin (2003) |
| Exhibit BRA-18 | World Health Organization, <i>Case Fatality Rate (%) of DF/DHF in the South-East Asia Region (1985–2004)</i> (2004) |
| Exhibit BRA-19 | Ohio Department of Natural Resources, <i>Recycling Tyres: Problems with wasting scrap tires: Disease</i> (2005) |
| Exhibit BRA-20 | Center for Disease Control and Prevention, <i>Aedes albopictus Infestation – United States, Brazil</i> (1986) |
| Exhibit BRA-21 | World Health Organization, <i>International Travel and Health</i> (2005) |
| Exhibit BRA-22 | World Health Organization, <i>Yellow Fever Fact Sheet</i> (2001) |
| Exhibit BRA-23 | Pan American Health Organization, <i>Update on Yellow Fever in Americas</i> (2000) |
| Exhibit BRA-24 | World Health Organization, UNICEF, <i>World Malaria Report, Brazil Country Profile</i> (2005) |
| Exhibit BRA-25 | Tyre Stockpiles and Tyre Fires (photographs) |
| Exhibit BRA-26 | Environmental Protection Agency (US), <i>Air Emissions from Scrap Tire Combustion</i> (1997) |
| Exhibit BRA-27 | Rubber Manufacturers Association & International Association of Fire Chiefs, <i>The Prevention and Management of Scrap Tyre Fires</i> |
| Exhibit BRA-28 | United Nations System-Wide Earthwatch, <i>Toxic Chemicals: Heavy Metals</i> (undated, circa 1998) |
| Exhibit BRA-29 | California Environmental Protection Agency (US), Integrated Waste Management Board, <i>Tire Pile Fires: Prevention, Response, Remediation</i> (2002) |
| Exhibit BRA-30 | World Bank Group, <i>Pollution Prevention and Abatement Handbook</i> (1998) |
| Exhibit BRA-31 | Environmental Protection Agency (US), <i>Summary of the Dioxin</i> |

| | |
|----------------|--|
| | <i>Reassessment Science Information Sheet (2001)</i> |
| Exhibit BRA-32 | Environmental Protection Agency (US), <i>Real-Time Monitoring of Dioxins and Other Ambient Air Trace Organics</i> (updated 2006) |
| Exhibit BRA-33 | General Accounting Office (US), <i>Environmental Health Risks: Information on EPA's Draft Reassessment of Dioxins</i> (2002) |
| Exhibit BRA-34 | Directive 2000/76/CE of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the Incineration of Waste |
| Exhibit BRA-35 | <i>Cleanup of Tracy tire fire ending soon</i> , Oakland Tribune, January 3, 2006 |
| Exhibit BRA-36 | California Environmental Protection Agency (US), Integrated Waste Management Board, <i>Five-Year Plan for the Waste Tire Recycling Management Program</i> (2003) |
| Exhibit BRA-37 | Daniel M. Shane, US EPA Region IX, <i>Westley Tire Fire</i> (undated, circa 2000) |
| Exhibit BRA-38 | Ohio Department of Natural Resources, <i>Recycling Tyres: Problems with wasting scrap tires: Fire</i> (2005) |
| Exhibit BRA-39 | Environment Agency (UK), <i>TyreWatch Program</i> (2006) |
| Exhibit BRA-40 | Basel Convention Technical Guidelines on the Identification and Management of Used Tyres (1999) |
| Exhibit BRA-41 | Golder Europe EEIG, Report on Implementation of the Landfill Directive in the 15 Member States of the European Union (2005) |
| Exhibit BRA-42 | Council Directive 1999/31/CE of 26 April 1999 on the Landfill of Waste |
| Exhibit BRA-43 | Directive 2000/53/CE of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on End-of-Life Vehicles |
| Exhibit BRA-44 | Projekt Grön Kemi, HA Oil in Tyres |
| Exhibit BRA-45 | PRé Consultants, <i>Life Cycle Assessment of an Average European Car</i> |

| | |
|----------------|--|
| | <i>Tire</i> (2001) |
| Exhibit BRA-46 | Okopol Institute fur Okologie und Politik GmbH, Expertise on the Environmental Risk Associated with the Co-Incineration of Wastes in the Cement Kiln "Four E" of CBR Usine de Lixhe, Belgium (undated, circa 1998) |
| Exhibit BRA-47 | Agency for Toxic Substances and Disease Registry, Department of Health and Human Services (US), Toxicological Profile for Zinc (1995) |
| Exhibit BRA-48 | Seymour Schwartz et al., Domestic Markets for California's Used and Waste Tires, Attachment A: Environmental and Health Consequences from Using Tires as Fuel; Health Risk Assessment (1998) |
| Exhibit BRA-49 | Letter from Seymour I. Schwartz, Professor of Environmental Science and policy at University of California Davis, to California Integrated Waste Management Board, 21 January 1998 |
| Exhibit BRA-50 | Energy Justice Network, What is "Tire Derived Fuel" and Why Is It Dangerous |
| Exhibit BRA-51 | West Virginia Environmental Council, Green Issues: Tire Burning Fact Sheet (1998) |
| Exhibit BRA-52 | Air Quality Management, <i>Plumes ground in Rugby?</i> , April 2004 |
| Exhibit BRA-53 | Mines and Communities Project, Criticism of UK Environment Agency over alternative fuels for cement kilns (2003) |
| Exhibit BRA-54 | Memorandum by The Air That We Breathe Group (1999) |
| Exhibit BRA-55 | Used Tyre Working Group (UK), Sixth Report of the Used Tyre Working Group (2003) |
| Exhibit BRA-56 | A. B. Hird et al., Tyre Waste and Resource Management: A Mass Balance Approach (2002) |
| Exhibit BRA-57 | The Environment Council, The Stakeholders' Guide to Sustainable Waste Management, Tyres |
| Exhibit BRA-58 | OCDE Environment Directorate, Improving Recycling Markets (2005) |

| | |
|----------------|---|
| Exhibit BRA-59 | California Environmental Protection Agency (US), Integrated Waste Management Board, Increasing the Recycled Content in New Tyres (2004) |
| Exhibit BRA-60 | Serge Palard, BLIC: European Association of the Rubber Industry, Rubber Recycling Activities in Europe: Trends and Challenges (2004) |
| Exhibit BRA-61 | Intermodal Surface Transportation Efficiency Act of 1991, § 1038(d) (1991); NHS Designation Act of 1995, § 205(b), Pub. L. 104-59, 109 Stat. 588 (1995) |
| Exhibit BRA-62 | US Department of Transportation, Federal Highway Administration, Crumb Rubber Modifier (2005) |
| Exhibit BRA-63 | John Sheerin, Markets & Trends in the US Scrap Tire Industry (2004) |
| Exhibit BRA-64 | National Institute for Occupational Safety and Health, Crumb-Rubber Modified Asphalt Paving: Occupational Exposures and Acute Health Effects (2001) |
| Exhibit BRA-65 | Aggregated Statistics on Retreaded and Used Tyre Imports and Exports by the CE countries, 1995-2005 |
| Exhibit BRA-66 | Brazil's Tyre Sales and Import Statistics |
| Exhibit BRA-67 | Resolução Conjunta No. 1 of 5 March 2002 by the São Paulo State Secretaries for the Environment and Health |
| Exhibit BRA-68 | Resolução No. 301 of 21 March 2002 of the National Council for the Environment (CONAMA) |
| Exhibit BRA-69 | Fines on Tyre Producer and Importers for Failure to Meet Disposal Obligations, and for Importation of Used Tyres, as of 2005 (IBAMA) |
| Exhibit BRA-70 | Resolução No. 264 of 26 August 1999 of the National Council for the Environment (CONAMA) |
| Exhibit BRA-71 | Portaria No. 8 of 25 September 2000 of Secretariat of Foreign Trade, Ministry of Development, Industry and Foreign Trade (SECEX) |

| | |
|----------------|---|
| Exhibit BRA-72 | Decreto Presidencial No. 3.919 of 14 September 2001 |
| Exhibit BRA-73 | Decreto Presidencial No. 3.179 of 21 September 1999 |
| Exhibit BRA-74 | Award of Mercosul <i>Ad Hoc</i> Tribunal in Proceedings Concerning the Import Ban on Remolded Tyres from Uruguay (2002) |
| Exhibit BRA-75 | Decreto Legislativo No. 197 of 25 September 1991 |
| Exhibit BRA-76 | Decreto Legislativo No. 88 of 1 December 1992 |
| Exhibit BRA-77 | Decreto Legislativo No. 188 of 15 December 1994 |
| Exhibit BRA-78 | Portaria No. 2 of 8 March 2002 of Secretariat of Foreign Trade, Ministry of Development, Industry and Foreign Trade (SECEX) |
| Exhibit BRA-79 | Decreto Presidencial No. 4.592 of 11 February 2003 |
| Exhibit BRA-80 | Lei No. 12.114 of 5 July 2004 of Rio Grande do Sul State Legislature |
| Exhibit BRA-81 | Lei No. 12.381 of 28 November 2005 of Rio Grande do Sul State Legislature |
| Exhibit BRA-82 | AEA Technology for DTI, Overcoming Market Barriers for Key Stakeholders in Retread Tyre Markets (undated) |
| Exhibit BRA-83 | Office Parlementaire D'evaluation des Choix Scientifiques et Technologiques, Sénat (France), Raport 415 (98-99), Recyclage et valorisation des déchets ménagers (1998-1999) |
| Exhibit BRA-84 | Portaria No. 14 of 17 September 2004 of Secretariat of Foreign Trade, Ministry of Development, Industry and Foreign Trade (SECEX) |
| Exhibit BRA-85 | Lei No. 9.605 of 12 February 1998 |
| Exhibit BRA-86 | Demarest & Almeida Advogados, Memorandum on Brazilian Judiciary's Position on Importation of Used Tyres (2005) |
| Exhibit BRA-87 | Decisão Conselho do Mercado Comum (CMC) No. 22/00 of 29 June 2000 |

| | |
|----------------|---|
| Exhibit BRA-88 | Portaria No. 17 of 1 December 2003 of Secretariat of Foreign Trade, Ministry of Development, Industry and Foreign Trade (SECEX) |
| Exhibit BRA-89 | Treaty of Asunción (Treaty Establishing a Common Market Between the Argentine Republic, the Federal Republic of Brazil, the Republic of Paraguay and the Eastern Republic of Uruguay), concluded on 26 March 1991 |
| Exhibit BRA-90 | Protocol of Brasilia for the Solution of Controversies, concluded between Argentine Republic, the Federal Republic of Brazil, the Republic of Paraguay, and the Eastern Republic of Uruguay on 17 December 1991 |
| Exhibit BRA-91 | Protocol of Ouro Preto, concluded between Argentine Republic, the Federal Republic of Brazil, the Republic of Paraguay, and the Eastern Republic of Uruguay on 17 December 1994 |
| Exhibit BRA-92 | University of Rhode Island, Office of Mosquito Abatement Coordination, Mosquitoes, Disease and Scrap Tires (undated) |
| Exhibit BRA-93 | Mazola Comércio, Logística e Reciclagem Ltda, Análise do Aproveitamento Por Lojas - % Pneus de Automoveis Inservíveis, Período de 1/1/2005 a 31/12/2005 |

144
c

Sistema de Informação sobre Comércio Exterior

Novidades - Índice - Calendário
Acordos Comerciais - Processo ALCA
Temas Comerciais

English - español - français

Busca

Unidade de Comércio OEA Fale conosco

**Laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc do MERCOSUL constituído para entender da
controvérsia apresentada pela República Oriental do Uruguai à República Federativa do
Brasil sobre "Proibição de Importação de Pneumáticos Remoldados (Remolded)
Procedentes de Uruguai"**

Na cidade de Montevidéu, República Oriental do Uruguai, aos 9 dias do mês de janeiro de 2002,

TENDO EM VISTA:

Para Laudo as presentes atuações ante este Tribunal Arbitral relativas à controvérsia entre a República Oriental do Uruguai (Parte Reclamante, doravante "Uruguai") e a República Federativa do Brasil (Parte Reclamada, doravante "Brasil") sobre "Proibição de Importação de Pneumáticos Remoldados (Remolded) Procedentes do Uruguai"

I.- RESULTANDO

A. O Tribunal Arbitral

O Tribunal Arbitral, constituído para decidir sobre a presente controvérsia em conformidade com o Protocolo de Brasília para a Solução de Controvérsias no MERCOSUL datado de 17 de dezembro de 1991, está formado pelos árbitros Dr. Raúl Emilio Vinuesa da República Argentina (Presidente do Tribunal), pela Dra. Maristela Basso da República Federativa do Brasil e pelo Dr. Ronald Herbert da República Oriental do Uruguai.

O Presidente foi devidamente notificado de sua nomeação, sendo o Tribunal constituído, instalado e posto em funcionamento em 17 de setembro de 2001. O Tribunal celebrou sua primeira reunião na sede da Secretaria Administrativa do MERCOSUL em 12 de outubro de 2001 e adotou suas Regras de Procedimento. As Partes foram convidadas a designar seus respectivos Representantes e constituir seus domicílios legais. O Tribunal convidou-as também a submeter por sua ordem os trabalhos escritos de apresentação e de contestação.

Os trabalhos escritos foram apresentados dentro dos prazos previstos e recebidos pelo Tribunal, o qual participou o conteúdo de cada trabalho a ambas as Partes. As representações foram credenciadas e os domicílios constituídos. As provas documentais apresentadas por cada Parte foram admitidas, comunicadas à outra Parte e anexadas ao expediente.

O Tribunal convocou as Partes para uma Audiência a ser realizada na sede da Secretaria Administrativa do MERCOSUL (SAM) no dia 3 de dezembro de 2001. As Partes solicitaram uma suspensão dos prazos processuais, a qual foi concedida, estabelecendo-se uma nova data para a Audiência convocada. A Audiência foi celebrada na sede da SAM em Montevidéu no dia 18 de dezembro de 2001. As Partes apresentaram suas alegações orais e o Tribunal formulou perguntas que foram respondidas pelas Partes. O Tribunal ordenou a apresentação escrita dos resumos das posições de cada parte em conformidade com o artigo 15.3 de seu Regulamento. Uma vez recebidos ambos os escritos, o Tribunal procedeu à elaboração do Laudo Arbitral. As notificações e comunicações do Tribunal às Partes, assim como a recepção das comunicações e dos trabalhos escritos das Partes, foram realizadas por intermédio da SAM. Em 28 de novembro de 2001, o Tribunal decidiu fazer uso da prorrogação por trinta dias do prazo para expedição, notificando as Partes de tal decisão, em conformidade com o Artigo 20 do Protocolo de Brasília. Em 28 de dezembro de 2001, o Tribunal solicitou às Partes uma extensão do prazo para produzir seu Laudo Arbitral. Tendo sido concedida pelas Partes a extensão solicitada, o Tribunal reuniu-se nos dias 8 e 9 de janeiro de 2002 na sede da SAM, em Montevidéu.

As atuações do Tribunal que antecedem este Laudo Arbitral, consignadas nas Atas e anexos às

Atas de acordo com as Regras de Procedimento, seguem anexas a estes autos.

B. Representantes das Partes.

A República Oriental do Uruguai designou o Dr. José María Robaina, o Dr. Roberto Puceiro, o Engenheiro Washington Duran, o Ministro Conselheiro Ricardo Nario e o Engenheiro Luis Plouvier como seus representantes; a República Federativa do Brasil designou o Sr. Enrique Augusto Gabriel como seu representante titular e como assessores os Srs. André Alvim de Paula Rizzo, Mario Canabarro Abad, Márcio Bicalho Cozendey, Marcelo Baumbach e as Sras. Lílíam Beatriz Chagas de Moura e Daniela Arruda Benjamín.

C. Tramitação

O Tribunal Arbitral foi constituído em conformidade com o Protocolo de Brasília, seu Regulamento e o Protocolo de Ouro Preto, sendo cumpridos todos os termos e condições estabelecidas nesses instrumentos a fim de dar início às presentes atuações arbitrais. As etapas anteriores à arbitragem, prescritas nas normas relativas à solução de controvérsias do Protocolo de Brasília e do Protocolo de Ouro Preto, foram devidamente observadas.

O Uruguai, através da Nota N° 538/2001 de 15 de março de 2001, solicitou ao Brasil o início de negociações diretas em conformidade com os Artigos 2° e 3° do Capítulo II do Protocolo de Brasília, relativas à proibição da importação de pneumáticos remoldados procedentes do Uruguai. Esta situação foi comunicada à Secretaria Administrativa do MERCOSUL pela Nota N° 541/2001.

No dia 23 de abril de 2001 foram levadas a cabo, na cidade de Assunção, negociações diretas entre as Partes, não se alcançando, porém, solução alguma.

O Uruguai comunicou ao Brasil, pela Nota N° 1.136/2001 de 31 de maio de 2001, sua decisão de dar por encerrada a etapa de negociações, prevendo-se que a questão fosse considerada na seguinte reunião do Grupo Mercado Comum, em conformidade com o Artigo 4°, alínea 1, do Capítulo III do Protocolo de Brasília.

O Uruguai, através da Nota N° 1119/2001 de 31 de maio de 2001, solicitou à Presidência Pro Tempore que a controvérsia fosse incluída na agenda da seguinte reunião do Grupo Mercado Comum.

Nos dias 12 e 13 de junho de 2001, a controvérsia foi considerada no transcurso da XLII Reunião Ordinária do Grupo Mercado Comum, celebrada em Assunção. Foi novamente tratada durante a XXI Reunião Extraordinária do Grupo Mercado Comum, celebrada em Montevideu em 13 de julho de 2001. Não tendo sido alcançado acordo durante essa reunião, decidiu-se dar por encerrada a intervenção do Grupo Mercado Comum.

O Uruguai iniciou o procedimento arbitral em conformidade com o Capítulo IV do Protocolo de Brasília, contra o Brasil, por proibição de importação de pneumáticos remoldados de origem uruguaia ao mercado brasileiro. Mediante a Nota N° 1798 de 27 de agosto de 2001, o Governo do Uruguai notificou a SAM sua decisão de iniciar tal procedimento, solicitando por sua vez que notificasse sua decisão ao Brasil e ao Grupo Mercado Comum e iniciasse as tramitações necessárias para o seguimento normal dos procedimentos arbitrais em conformidade com o Artigo 7° § 2° do Protocolo de Brasília.

As Atuações do Tribunal foram registradas pela Secretaria Administrativa do MERCOSUL e realizadas conforme o Protocolo de Brasília, seu Regulamento, o Protocolo de Ouro Preto e suas próprias Regras de Procedimento. Ambas as Partes apresentaram oportunamente as argumentações e os fundamentos em seus respectivos trabalhos escritos e cumpriram os termos estabelecidos para produzir provas. As atuações das Partes efetuaram-se em conformidade com os instrumentos legais do MERCOSUL. Conseqüentemente, e tendo em conta os alcances previstos pelo Artigo 20 do Protocolo de Brasília, o Tribunal possui plena capacidade para emitir este Laudo no presente caso com forma, efeitos e alcances estabelecidos pelos Artigos 20 e 21 do Protocolo de Brasília e pelo Artigo 18 de seu Regulamento.

D. Alegações das Partes

1). Reclamação do Uruguai

146
c

O Uruguai, como parte Reclamante, manifesta:

Que o objeto da controvérsia está constituído pela Portaria da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SECEX) N° 8/00 de 25 de setembro de 2000, a qual dispôs a não concessão de licenças de importação de pneumáticos recauchutados e usados, classificados na posição 4012 da Nomenclatura Comum do MERCOSUL (NCM), seja para consumo ou uso como matéria-prima (Prova I, doc.1), como também por outros atos normativos ou medidas que direta ou indiretamente impeçam o acesso dessas mercadorias ao mercado brasileiro.

Anteriormente à Portaria N° 8/00, a Portaria N° 8/91, de 13 de maio de 1991 (Proval, doc. 2) já havia proibido a importação de pneumáticos "usados" (classificados na Subposição NCM 4012.20), mas não proibia a importação dos pneumáticos recauchutados (classificados na Subposição NCM 4012.10). A importação de pneumáticos "recauchutados" foi autorizada durante o período de dez anos que mediou entre a Portaria N° 8/91 e a Portaria N° 8/00.

A Subposição NCM 4012.10 ("pneumáticos recauchutados") refere-se tecnicamente aos pneumáticos "reformados", que incluem: os "remoldados" (objeto desta controvérsia), os "recauchutados" e os "recapados", distinguindo-se da Subposição NCM 4012.20 que faz referência aos pneumáticos "usados".

A proibição estabelecida pela Portaria N° 8/00, ao fazer alusão genericamente à Posição NCM 4012, introduziu uma proibição nova ao estender a que anteriormente alcançava unicamente os pneumáticos "usados" aos três tipos de pneumáticos "reformados", violando diversas normas vigentes no MERCOSUL, especialmente as disposições do Tratado de Assunção e de seu Anexo I, a Decisão do Conselho do Mercado Comum N° 22/00 e os princípios gerais do direito.

Em virtude do exposto, a empresa SERISUR S.A., cuja principal atividade consiste na reconstrução de pneumáticos para a exportação, viu-se impedida de continuar exportando ao Brasil pneumáticos "remoldados" como vinha fazendo até a entrada em vigor da Portaria N° 8/00, provocando-lhe graves prejuízos (Prova 3).

Que, além da SERISUR S.A., qualquer empresa uruguaia está impedida hoje de exportar tal mercadoria ao Brasil.

Que, entendendo que a Portaria N° 8/00 viola a normativa do MERCOSUL, foram cumpridas as etapas procedimentais exigidas pelo Protocolo de Brasília.

A Parte Reclamante apresenta uma formulação histórica do caso referindo-se a) ao âmbito normativo que precedeu o pronunciamento da Portaria N° 8/00; b) a o critério com que tal âmbito normativo foi aplicado pelos órgãos competentes brasileiros; e c) à substancial modificação que introduziu a referida Portaria N° 8/00.

Com respeito ao âmbito normativo precedente à Portaria N° 8/00, o Uruguai afirma que:

a) O art. 27 da Portaria N° 8/91 (ditada pelo Ministério de Economia, Fazenda e Planejamento) proibia a importação de bens de consumo (neste caso, pneumáticos) "usados" (Prova I, doc. 2);

b) A Portaria N° 1/92 habilitava a importação de pneumáticos sob certas condições (Prova I, doc. 14);

c) A Portaria N° 18/92 revogou a Portaria N° 1/92, tornando-se a aplicar a proibição do art. 27 da Portaria N° 8/91 (Prova I, doc. 15);

d) A Portaria N° 8/00 de 25 de setembro de 2000 (do atual Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior) revogou a Portaria N° 8/91, dispondo a não concessão de licenças de importação de pneumáticos, tanto usados como recauchutados, classificados na posição NCM 4012 (Prova I, doc. 1);

e) Antes dessa data, em 19 de setembro de 2000, já havia sido comunicado aos operadores de comércio exterior do Brasil que começavam a ser exigidas licenças de importação prévia para os pneumáticos recauchutados classificados na Posição NCM 4012 (Prova I, doc.16), o que já constituía uma violação da Decisão N° 22/00 do Conselho do Mercado Comum, pela qual os Estados se comprometeram a não

adotar nenhuma medida restritiva ao comércio recíproco, fosse qual fosse sua natureza (Prova II, doc. 17).

Com relação ao critério com que o âmbito normativo que precedeu a questionada Portaria N° 8/00 foi aplicado pelos órgãos competentes brasileiros, o Uruguai afirma que:

a) Antes de ser ditada a mencionada Portaria N° 8/00, os pneumáticos remoldados, classificados na Subposição NCM 4012.10, podiam ser exportados do Uruguai ao Brasil – e de fato eram exportados –, sendo assim durante o período compreendido entre a entrada em vigor da Portaria N° 8/91 e a entrada em vigor da Portaria N° 8/00;

b) A circunstância de pneumáticos cuja importação nesse lapso era considerada proibida pelas autoridades brasileiras abrangia unicamente os “usados” classificados pela Subposição NCM 4012.20, e não os “recauchutados” classificados na Subposição NCM 4012.10 – aos quais não alcançava tal proibição –, o que põe em evidência que as autoridades do Brasil em caso algum consideraram os pneumáticos “recauchutados” (“reformados”) como pneumáticos “usados”;

c) Dita conclusão resulta do ininterrupto fluxo comercial de pneumáticos classificados na Subposição NCM 4012.10 importados pelo Brasil durante praticamente os dez anos que mediaram entre a Portaria N° 8/91 e a Portaria N° 8/00. O fato de que a firma SERISUR S.A. tenha realizado várias exportações no período compreendido entre os anos 1996 e 2001 (Prova II, doc.18 com anexos) e as informações estatísticas do “Comércio Exterior do Brasil” (Prova IV, doc.19) assim o consignam;

d) Diversas autoridades do Brasil admitiram formalmente a procedência das importações de pneumáticos “reformados” durante esse lapso, a modo de exemplo, o Parecer datado de 06/4/98 da “Divisão da Legislação Nacional” – DILEG – da Coordenação Geral do Sistema Aduaneiro – COANA – da Secretaria da Receita Federal, que estabelece uma clara distinção entre os pneumáticos classificados na Subposição NCM 4012.10 e os classificados na Subposição NCM 4012.20, não admitindo sequer na relação gênero-espécie, atribuindo-lhes diferentes tratamentos jurídicos e concluindo que a proibição que afeta os pneumáticos classificados na Subposição NCM 4012.20 não afeta os classificados na Subposição NCM 4012.10 (Prova IV, doc.20);

e) Estando vigente a proibição de importação de pneumáticos “usados” (Portaria N° 8/91) e como resultado de uma consulta do Paraguai (registrada na SAM como Nota Técnica N° 23/95), o Departamento Técnico de Intercâmbio Comercial do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo do Brasil informou que as importações brasileiras de pneumáticos recauchutados não estavam sujeitas a restrições de caráter legal ou administrativo (Prova IV, doc. 21);

f) As respostas do Brasil relacionadas com a Consulta N° 32/98, apresentada a esse país na XXXIII Reunião da Comissão de Comércio do MERCOSUL pela Argentina, Paraguai e Uruguai, concernentes a aspectos considerados discriminatórios do “Projeto de resolução sobre regime de controle e destruição ou reciclagem de pneumáticos inservíveis”, são prova inequívoca da posição do Brasil com respeito à procedência da importação dos pneumáticos “recauchutados” (“reformados”) durante a vigência da proibição estabelecida pela Portaria N° 8/91 sobre pneumáticos “usados” (Prova V, doc. 23). As respostas às consultas registradas nas atas N° 1/00, apresentada na XXXIX Reunião da Comissão de Comércio (Prova V, docs. 24 e 25) e N° 5/00 apresentada na XLIII Reunião da Comissão de Comércio (Prova V, doc. 26 e 27), e a Nota Técnica da ata N° 1/01, apresentada pelo Brasil na XLVII Reunião da Comissão de Comércio (Prova V, doc. 28), põem em evidência que as autoridades do Brasil em momento algum consideraram que os pneumáticos recauchutados (reformados) não pudessem ser importados a tal país, sendo que a problemática que deu lugar à consulta 32/98 reconhecia tais importações como pressuposto.

g) A possibilidade de importar pneumáticos durante o lapso referido surge igualmente inequívoca da própria Resolução N° 258/99, de 26/8/99, do Conselho

148
C

Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – na qual se converteu tal projeto sobre o regime de controle e destruição ou reciclagem de pneumáticos inservíveis (especialmente das normas do art. 3º, alínea “b” dos itens III e IV e do art. 2º, alínea III), que admite o fato da importação de pneumáticos reformados – recapados, recauchutados e remoldados – classificados como “recauchutados” pela NCM. No art. 4º de sua Resolução N° 23/96, de 12/12/96, o próprio CONAMA faz uma clara distinção entre pneumáticos usados e pneumáticos reformados tanto em matéria de defesa ambiental como a respeito do regime de importação ao qual estão sujeitos. Isto é confirmado por uma sentença judicial do Julgado da Primeira Vara Federal do Rio Grande a respeito de uma medida cautelar (Prova V, doc.30). No parecer da parte reclamante, o recentemente exposto joga por terra qualquer pretensão de que a mudança de critério que se questiona – a extensão da proibição de importação de pneumáticos “usados” aos pneumáticos “recauchutados” (“reformados”) – pudesse responder a motivações de defesa do meio ambiente, extremo que por outro lado o Brasil não invoca como fundamento de tal mudança de critério;

h) A posição do Brasil durante o lapso existente entre a Portaria N° 8/91 e a Portaria N° 8/00, no sentido de permitir a importação de pneumáticos recauchutados (reformados), não estendendo a tais bens a proibição consagrada a respeito dos pneumáticos usados pela Portaria N° 8/91, foi confirmada pelo INMETRO (Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial) na opinião de 06/10/2000 perante uma consulta formulada pela Associação Brasileira de Indústria de Pneumáticos Remoldados (Prova V, doc.31), concluindo que, por definição, um pneumático remoldado não pode ser confundido com um pneumático usado; opinião confirmada na Nota Técnica sobre pneumáticos reformados, objeto da Portaria N° 8/00 de 25/9/00 (Prova V, doc. 32).

Pronunciam-se também afirmativamente quanto à diferença substancial entre um pneumático usado e um pneumático remoldado o Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT – (Prova V, doc. 33), a Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, o Laboratório Tecnológico do Uruguai –LATU – (Prova V, doc. 35) e a Norma MERCOSUL 225:2000 (Prova V, doc. 36).

Quanto à substancial modificação introduzida pela questionada Portaria N° 8/00, a respeito do âmbito normativo precedente e dos critérios com que tal âmbito foi aplicado pelos órgãos do Brasil, a Parte Reclamante afirma que:

a) De acordo com o indicado anteriormente, até a colocação em vigência da questionada Portaria N° 8/00 as autoridades do Brasil haviam agido de maneira consistente por estarem proibidas as importações a esse país de pneumáticos “usados”, mas não as importações de pneumáticos “recauchutados” (“reformados”).

Tal critério era consistente também com a NCM que classificava os pneumáticos “recauchutados” na Subposição 4012.10 e os pneumáticos “usados” na Subposição 4012.20, sendo que as próprias normas brasileiras acolhiam tal distinção (como, por exemplo, a Portaria do DECEX N° 01 de 9/1/92, Prova I, doc.14);

b) A Portaria N° 8/00 não se limita a acolher uma proibição preexistente, mas consagra uma nova proibição ao estender a proibição de importação aos pneumáticos “recauchutados” (“reformados”) – cuja importação não estava proibida antes da entrada em vigor dessa Portaria –. A própria fórmula da Portaria N° 8/00 dá ao manifesto que não tem por finalidade interpretar uma norma anterior – como parece surgir da resposta à consulta N° 48/00 formulada pelo Paraguai e pelo Uruguai (Prova V, docs.37 y 38) – posto que não apenas derroga a norma supostamente interpretada, passando a referir-se a pneumáticos “usados” (por um lado) e a “recauchutados” (por outro) quando no passado somente havia utilizado a expressão “usados” (Prova I, doc.15).

A Parte Reclamante rejeita, outrossim, a eventual pretensão do Brasil de fundamentar a legitimidade de seu comportamento sobre outras bases, a saber:

a) o razoamento de que a NCM reduz a classificação de pneumáticos a “novos” e “usados”, posto que a Posição NCM 4011 refere-se aos “novos” enquanto a Posição NCM 4012 se desagrega, distinguindo entre “recauchutados” (“reformados”) – NCM

149
C

4012.10 – e “usados” – NCM 4012.20 – . O Brasil pretende incluir estes últimos na Subposição NCM 4012.10 para submetê-los ao mesmo regime de importação evitando, erro imperdoável, a referida desagregação da Posição NCM 4012;

b) a liberdade de cada Estado para determinar livre e unilateralmente o conceito de bens “usados”, quer por interpretação de disposições internas aplicáveis à matéria, quer por razões de proteção ao meio ambiente. Embora a Resolução N° 109/94 do Grupo Mercado Comum instrua a Comissão de Comércio para apresentar um Regulamento Comum sobre a importação de bens usados, indicando que os Estados Partes aplicarão suas respectivas legislações nacionais sobre a importação de bens usados enquanto tal regulamento comum não for aprovado, isso não supõe dar aos Estados total liberdade para a determinação do que há de entender-se por bem usado, porque os mesmos não podem violar normas técnicas, nem critérios da NCM, nem o bom senso;

c) a suposição da Portaria N° 8/00 da mera aclaração e retificação de uma anterior má interpretação ou má aplicação das normas vigentes por algumas autoridades brasileiras, já que às argumentações precedentes cabe acrescentar que essa é uma questão puramente interna do Brasil que não pode afetar a terceiros Estados;

d) a resposta da Portaria N° 8/00 a novas medidas de proteção do meio ambiente porque isso não é compatível com o alcance meramente interpretativo que o Brasil atribuiu a essa norma, assim como tampouco pode coexistir com a citada Resolução N° 258/99 do CONAMA.

A Parte Reclamante acrescenta que autoridades do Brasil emitiram normas que manifestam o propósito inequívoco de impedir ou obstaculizar a importação de pneumáticos reformados no sentido da questionada Portaria N° 8/00 como, por exemplo, o Decreto N° 3.919, de 14/9/01, que agrega ao Decreto N° 3179 de 21/9/99 o art. 47 A, o qual prevê a aplicação de multas especiais para o caso de importação de pneumáticos reformados (Prova V, doc.40); e a Portaria N° 123 do INMETRO, de 27/9/01, estabelecendo exigências técnicas adicionais aos pneumáticos reformados no exterior com respeito aos reformados no Brasil (Prova V, doc.41). Estas normas e similares, que tenham sido ou possam vir a ser ditadas, violam a normativa do MERCOSUL da mesma forma que a Portaria N° 8/00, razão pela qual devem também ser incluídas no objeto da presente controvérsia.

O Uruguai afirma que a Portaria N° 8/00 e as disposições que obstaculizam a importação de pneumáticos reformados violam o Tratado de Assunção, a Decisão N° 22/00 do Conselho do Mercado Comum (CMC) e os princípios gerais de direito, segundo o que segue:

A respeito da Decisão N° 22/00 da CMC: a Portaria N° 8/00, ao consagrar uma nova proibição à importação de pneumáticos “recauchutados” (“reformados”) – que até sua entrada em vigor se importavam fluidamente do Uruguai – constitui uma violação à Decisão N° 22/00, de 29/6/00, do CMC regente desde julho de 2000, pouco tempo antes da data em que o Brasil ditou a Portaria N° 8/00. Embora a Decisão N° 22/00, que obriga a não adotar medidas restritivas ao comércio recíproco, diga que isso se refere a certas restrições dispostas na norma do Artigo 2º alínea b) do Anexo I ao Tratado de Assunção, que por sua vez faz referência ao Artigo 50 do Tratado de Montevideú de 1980, a proibição de importação consagrada pela Portaria N° 8/00 não está amparada em nenhuma das hipóteses previstas nesta última, o qual nunca foi objetado nem contestado pelo Brasil.

A respeito do Tratado de Assunção: a Portaria N° 8/00 violou as seguintes normas do Tratado de Assunção: a do Artigo 1º, a do artigo 1 do Anexo I e a do artigo 10 inc. 2 do mesmo Anexo.

Com relação aos Princípios Gerais de Direito Internacional: a Portaria N° 8/00 afeta os princípios “pacta sunt servanda” e de “boa fé” (Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, arts.18, 26 e 33.1), os quais adquirem mais relevância e aprofundamento nos processos de integração – cuja formação sucessiva exige considerar o cúmulo normativo que o vai conformando –, conforme foi ressaltado por Laudos Arbitrais anteriores; também afeta o princípio do estoppel ou venire contra factum proprium (art. 45 da citada Convenção) em virtude da inconsistência entre as alegações do Brasil e sua conduta prévia a respeito deste caso.

Em conseqüência do anteriormente exposto, a parte reclamante solicita ao Tribunal Arbitral que declare que as medidas adotadas pelo Brasil e impugnadas pelo Uruguai segundo sua Reclamação – especialmente a Portaria N° 8/00 – são violadoras da normativa do MERCOSUL

anteriormente referida e, portanto, que ordene ao Brasil que proceda a declarar a nulidade de todas as medidas referidas e permita o livre acesso a seu território dos pneumáticos remoldados exportados do Uruguai e sua comercialização no mercado interno.

2) Resposta do Brasil

O Brasil, como Parte Reclamada, manifesta:

Que o objeto da controvérsia deve limitar-se à Portaria SECEX Nº 8/00, já que foi a única levada em consideração nas fases anteriores ao procedimento arbitral previsto no Protocolo de Brasília, não sendo razoável, sob pena de romper o equilíbrio entre as Partes envolvidas, admitir nesta fase a introdução de fatos novos que viessem ampliar o espectro da reclamação, citando a favor de sua afirmação a posição adotada por dois Tribunais Ad Hoc que atuaram em reclamações precedentes.

O Decreto Nº 3.919/01 e a Portaria INMETRO Nº 133/01 foram adotados por distintos órgãos no contexto de medidas que têm relação com o meio ambiente e a proteção dos consumidores, respectivamente e, portanto, não poderiam ser qualificados como medidas modificadoras da Portaria SECEX Nº 8/00. Outrossim, a inclusão de "qualquer outra medida tendente a obstaculizar o acesso ao território brasileiro e a comercialização interna de tais mercadorias" no objeto da controvérsia deixa indefinido este objeto, impedindo uma adequada defesa da legalidade destas medidas à luz dos compromissos do MERCOSUL.

Ademais, o Brasil afirma que o Uruguai não demonstrou disposição para utilizar plenamente as possibilidades da fase de negociações diretas que precederam a instauração do Tribunal Arbitral. A reunião do dia 23 de abril de 2001 teria sido finalizada, por insistência do Uruguai, aproximadamente quinze minutos logo de seu início, sem que o Governo brasileiro tivesse sido "sequer informado, com clareza, sobre os argumentos que tornavam possível a controvérsia".

O Governo brasileiro afirmou também que, reconhecendo o grande rigor atribuído à implementação da Portaria DECEX Nº 8/91, assim como à obrigação estabelecida no Protocolo de Brasília de buscar primeiro a solução de controvérsias por meio de negociações diretas, procurou durante todo o tempo que antecedeu a fase arbitral encontrar uma solução viável para o tema do comércio de pneumáticos entre os dois países, de forma compatível com a legislação brasileira sobre bens usados, sem obter, no entanto, aceitação pela outra Parte.

No tocante especificamente à Portaria SECEX Nº 08/00, à luz do disposto na Resolução GMC Nº 109/94, a Portaria SECEX Nº 08/00 disciplina o regime de importação de bens usados existente no Brasil, vigente nesse país desde 1991 (Portaria DECEX Nº 8/91) e que, de acordo com o Governo brasileiro, inclui pneumáticos recauchutados. No entender do Governo brasileiro, os pneumáticos recauchutados são bens usados, independentemente de terem sido objeto de algum tipo de processo industrial que tenha em vista restituir-lhes parte de suas características originais ou prolongar sua vida útil. Nesse sentido, estão compreendidos nas disciplinas estabelecidas pela Portaria DECEX Nº 8/91.

Com a adoção da Portaria Nº 8/00, procurou-se reprimir as importações de pneumáticos recauchutados que existiam em função, basicamente, de falhas no sistema informatizado de comércio exterior do Brasil (SISCOMEX) que, com a finalidade de conceder licenças de importação, considera somente a condição de usado de um bem, sem menção específica à NCM, inclusive porque, na maioria dos casos, a nomenclatura não permite distinguir entre bens usados ou novos. Ao não estar consignado, no espaço correspondente do SICOMEX, que se tratava de material usado, vários importadores haviam conseguido burlar a proibição de importação de bens usados, obtendo o respectivo registro de importação para pneumáticos recauchutados. Esse fluxo de importação que houve no Brasil nos últimos anos, proveniente do erro no preenchimento dos documentos necessários à importação, não constituiria, entretanto, reconhecimento de sua licitude pelo Governo brasileiro.

Afirmou-se que os termos "usados" e "recauchutados" seriam meramente leigos, comerciais, e não técnico-científicos, "utilizados unicamente na diferenciação de dois produtos que se distinguem apenas pelo acréscimo de valor concedido a um deles".

Essa situação estaria fortalecida por estarem ambos na mesma posição da NCM, havendo diferenciação somente em sua subposição. A NCM não teria por finalidade definir a natureza de novo ou usado dos bens, mas apenas "diferenciar bens que por suas características intrínsecas são comercialmente diferenciados". A natureza de usados dos pneumáticos usados e

recauchutados permaneceria apesar dessa classificação, mas tais bens não poderiam ser confundidos com pneumáticos "novos".

Em virtude disso, com base na Portaria DECEX Nº 8/91, muitas dessas importações foram retidas na Aduana brasileira e em função do crescente número dessas operações o Governo brasileiro viu-se obrigado, através da Portaria Nº 8/00, a reforçar e esclarecer o alcance da Portaria Nº 8/91, uniformizando o tratamento aduaneiro dispensado a esses produtos.

Nesse sentido, segundo o Brasil, a Portaria SECEX Nº 8/00 não estabelece, como pretende a Reclamante, nova proibição de acesso ao mercado brasileiro, ou extensão ilegítima de restrição anteriormente existente. Teria, na verdade, apenas um caráter meramente interpretativo, explicitando a proibição de importação de pneumáticos reformados já existente com anterioridade, ao estarem incluídos na proibição referente a pneumáticos usados.

A Resolução CONAMA Nº 258/99, ao tratar da importação de pneumáticos recauchutados, estaria apenas prevendo, de maneira prescritiva, que, na eventualidade de importação de pneumáticos reformados, seria também necessário dar-lhes um destino final adequado quanto ao meio ambiente. Com isso não estaria, portanto, pretendendo reconhecer formalmente um regime de importação, inclusive porque não caberia ao CONAMA tal função. Igualmente, o Parecer de 12 de janeiro de 1998 da Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal – que concluiu que a importação de pneumáticos reformados não estaria proibida – não teria tratado o tema sob a perspectiva do comércio exterior, não devendo, portanto, ser considerada para tal fim.

Cabe registrar, a propósito do alcance da Portaria DECEX Nº 8/91, que eventuais exceções ao regime previsto na mencionada norma foram sempre explícitas, como no caso da autorização para importar pneumáticos remodelados para aviões, não sendo possível inferir, a partir da inexistência de menção específica a bens reconicionados na Portaria DECEX Nº 8/91, que sua importação está autorizada no Brasil.

No que diz respeito ao tratamento de bens usados no âmbito do MERCOSUL, considerando que os esforços para harmonizar os regimes nacionais de importação de bens usados entre os países membros resultaram, até o momento, infrutíferos, o Governo brasileiro entende que prevalece o disposto no artigo 2º da Resolução GMC Nº 109/94, que estabelece que, enquanto não forem concluídos os trabalhos de harmonização sobre o tema, os Estados Partes aplicarão suas respectivas legislações nacionais sobre importação de bens usados, inclusive no que se refere à definição de bens usados e ao regime de bens reconicionados, cujo tratamento não escapa à égide da referida Resolução, conforme se deduz da leitura das Atas do Comitê Técnico Nº 3, anexadas ao Escrito de Resposta.

À luz do princípio geral estabelecido na mencionada normativa e considerando que não houve nenhum compromisso dos Estados Partes em manter inalterados seus respectivos regimes de importação de bens usados, a eventual delimitação da competência brasileira para legislar sobre a matéria estaria condicionada à comprovação de que a definição de bens usados adotada pelo Brasil não concorda com o espírito da Resolução GMC Nº 109/94.

O alcance da Resolução GMC Nº 109/94 que teria revogado, por vontade expressa das Partes, o regime de livre comércio para bens usados no MERCOSUL, não teria sido modificado com a aprovação da Decisão Nº 22/00, a qual não estabelece uma nova obrigação de eliminação de restrições não tarifárias no âmbito do bloco mas reitera as obrigações originárias do Anexo I do Tratado de Assunção, tal como foram modificadas pela Decisão CMC Nº 3/94.

A respeito da Decisão CMC Nº 22/00, o Brasil afirma que, considerando que a Portaria Nº 8/00 não proporciona uma nova restrição ao comércio intrazona por ter apenas caráter meramente interpretativo, tratando-se de uma simples regulamentação e precisão do regime de importação de bens usados no Brasil, aquela não estaria sendo violada pela Portaria.

Destaca também que a proibição de importação de bens usados foi introduzida extemporaneamente à lista original de medidas restritivas que deveriam ser eventualmente eliminadas segundo a Decisão CMC Nº 22/00, por insistência uruguaia (anexo XIV).

Nos termos da Decisão CMC Nº 3/94 – que, pelo artigo 41 do Protocolo de Ouro Preto, derroga as disposições do Tratado de Assunção em matéria de medidas não tarifárias – as restrições à importação de bens usados estão incluídas na relação de restrições não tarifárias que, mediante compromisso de futura harmonização, poderão ser mantidas no âmbito do MERCOSUL.

152
C

Finalmente, a Decisão CMC Nº 70/00, aprovada em dezembro de 2000, confirmaria a intenção das Partes de excluir a comercialização de peças para automotores usadas do livre comércio no interior do MERCOSUL.

Careceria assim de fundamento a alegação de que a adoção da Portaria SECEX Nº 8/00 não condiz com os compromissos assumidos pelo Brasil no âmbito do MERCOSUL ou que viola os princípios de boa fé e pacta sunt servanda.

As tentativas no âmbito da Comissão Técnica 3 mostram que os temas "definição de bens usados" e "definição de bens reconicionados" estão no campo de ação da Resolução Nº 109/94 e que não foram harmonizados no âmbito do MERCOSUL, ficando, portanto, sujeitos ao que a legislação brasileira estabeleça a esse respeito. Assim, a não ser que a definição dada pela legislação brasileira para pneumáticos usados ou o tratamento dado pela legislação brasileira a pneumáticos reconicionados (reformados) fossem arbitrários, o Brasil estaria agindo dentro do que lhe é permitido pela Resolução GMC Nº 109/94.

Com relação à definição dos pneumáticos remoldados como "usados", o Brasil afirma que tal definição não é arbitrária e deriva, basicamente, da constatação técnica de que, apesar do processo de reconicionamento, tais pneumáticos, que se distinguem dos pneumáticos usados somente pelo acréscimo de borracha, não podem ser considerados pneumáticos novos. As análises técnicas realizadas pela indústria automotiva brasileira demonstram, entre outras coisas, que os pneumáticos remoldados apresentam uma performance de rendimento entre 30% e 60% inferior a um pneumático novo, além de terem uma vida útil reduzida.

Estando composto de somente 30% de material novo, o pneumático remoldado não se confundiria com pneumático novo e não se prestaria mais a reformas, de acordo à alegação do Governo brasileiro, após sua vida útil, acabando por transformar-se num "resíduo indesejável".

Visando à adoção da Portaria SECEX Nº 8/00, o Governo brasileiro considerou, também, as discussões no âmbito do próprio Comitê de Normas Técnicas do MERCOSUL, que culminaram na adoção, em outubro de 2000, das Normas Técnicas Nº 224:2000 e Nº 225:2000 que, segundo o Governo brasileiro, definem taxativamente o pneumático reformado como um bem usado que passou por um processo de reutilização de sua carcaça.

A Parte Reclamada chama a atenção sobre o fato de que não se trata de uma posição isolada do Governo brasileiro. No âmbito do MERCOSUL, a Argentina também proíbe a importação de pneumáticos recauchutados (NCM 4012.10.00), com o argumento de que tais pneumáticos são elaborados a partir de pneus usados, cuja importação está proibida no contexto da Política Automotiva do MERCOSUL.

A classificação de pneumáticos recauchutados e usados em itens diferentes da NCM não modificaria o fato de que, por sua natureza, o pneumático recauchutado seria um bem usado, cuja vida útil foi prolongada, não podendo ser confundido com um bem novo. A definição brasileira atenderia, como já se afirmou, ao bom senso do termo "usado".

Nesse contexto, a proibição de importação de pneumáticos recauchutados no Brasil estaria amparada na Resolução GMC Nº 109/94, que estabelece uma disciplina específica para a importação de bens usados no MERCOSUL.

No respeitante a outras normas assinaladas pelo Uruguai como tendentes a impedir o acesso de pneumáticos reformados ao Brasil e sua comercialização nesse mercado, apesar de este último considerar que o Decreto 3.919/99 e a Portaria No. 133/01 do INMETRO não fazem parte do objeto da presente controvérsia, foram apresentadas as seguintes alegações a respeito:

- dita Portaria do INMETRO estava em discussão desde o final de 1999, objetivando o estabelecimento de políticas de proteção ao consumidor. O anexo VIII contém um projeto de certificação obrigatória de pneumáticos reformados apresentado pelo INMETRO em 3 de maio de 2001;
- ademais, estaria em conformidade com os critérios de seleção de pneumáticos para reforma e reparação aprovados pelos organismos de normalização dos quatro Estados do bloco (NT 225:2000);
- segundo a definição de pneumático usado da Portaria, pela qual este é qualquer

153
C

pneu que já tenha tido vida útil, seria permitida a inclusão de pneumáticos remoldados na noção de “usados”;

- o Decreto Nº 3.919, sendo de iniciativa do Ministério do Meio Ambiente, leva em conta outra motivação de políticas públicas alheias à esfera comercial. O resultado dessa constatação seria a não participação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio em sua elaboração;

- o Governo brasileiro colocou-se à disposição dos árbitros para esclarecer os papéis do CONAMA e do Ministério do Meio Ambiente na política e legislação ambiental brasileiras.

A respeito do princípio do estoppel, o Governo brasileiro entende que também não procede a alegação da Parte Reclamante de que a existência de fluxo de importação de pneumáticos recauchutados no País teria constituído uma preclusão a qualquer pretensão do Brasil de impedir tal prática sob pena de incorrer em estoppel, já que não houve por parte do Brasil um comportamento constante e inequívoco que pudesse criar expectativas e direitos ao Uruguai em matéria de importações de pneumáticos recauchutados.

Em sentença ditada em 10 de fevereiro de 2000, oito meses antes da adoção da Portaria SECEX Nº 8/00, nos autos do mandato de segurança interposto contra a Receita Federal pela retenção de importação de pneumáticos recauchutados, o Tribunal Regional Federal do Rio Grande do Sul de Terceiro Turno faz lembrar, por exemplo, que “A Portaria Nº 8/91 do DECEX proíbe a importação de bens de consumo usados, em cujo conceito se enquadram os pneumáticos utilizados em automóveis. A aplicação de uma nova camada de borracha nos pneumáticos, com sua conseqüente restauração, não autoriza o entendimento de que tenha havido mudança da natureza do pneumático de usado para novo. Aplica-se à espécie a Súmula Nº 19 desta Corte”.

No mesmo sentido, o Quarto Turno do mencionado Supremo Tribunal decide, em abril de 2001, que “é legítima a restrição imposta à importação de pneumáticos recauchutados. A norma proibitiva de importação de bens de consumo usados, prevista no artigo 27 da Portaria DECEX Nº 8/91 de 13/05/91, foi retificada pela Resolução Nº 23/CONAMA de 12/12/96, mas subsiste a proibição de importação de pneumáticos usados, estando incluídos aqui os pneumáticos recauchutados”.

Conclui a parte Reclamada que nunca se configurou, por parte do Brasil, uma conduta capaz de fundamentar uma crença legítima de que as importações de pneumáticos recauchutados no Brasil não estavam incluídas na proibição estabelecida pela Portaria DECEX Nº 8/91 ou de criar, por si só, obrigações jurídicas para o País, via estoppel, inclusive como conseqüência de similar jurisprudência internacional assentada, no sentido de que o estoppel não poderia ser invocado em benefício de fraude que, neste caso específico, resulta do preenchimento indevido dos dados exigidos pela SISCOMEX, com a intenção de burlar a legislação brasileira que proíbe a importação de bens usados.

Mais especificamente, não teria havido nem declaração nem condutas brasileiras que indicassem o reconhecimento de um direito do Uruguai à exportação de pneumáticos recauchutados ao Brasil como conseqüência de normas do MERCOSUL. Tampouco existiriam evidências que permitissem deduzir uma interpretação brasileira da Resolução Nº 109/94 nesse sentido.

Ademais, a autonomia dos Estados Partes para legislar sobre bens usados, resultante do compromisso por eles assumido, não poderia ser modificada pelo estoppel.

A admissão, na prática, das importações de pneumáticos recauchutados não seria suficiente para a criação de expectativas de direito, especialmente considerando-se que a matéria nunca foi pacífica no Brasil.

A parte Reclamada apresentou, além disso, princípios reconhecidos pela Corte Internacional de Justiça, referentes à força probatória da prática subsequente dos Estados e à não presunção de seu poder de legislar.

Nesse contexto, o Governo brasileiro reitera que carece de todo tipo de fundamento a alegação da parte Reclamante de que a Portaria SECEX Nº 8/00 é incompatível com os compromissos assumidos pelo país no âmbito do MERCOSUL e solicita ao Tribunal Arbitral que rejeite a Reclamação do Uruguai na presente Controvérsia.

154
c

(Continuação: II. Considerando)

 **Índice** 

Novidades - Mapa do site - Calendário - Faça Conosco
Acordos Comerciais - Processo da ALCA - Temas Comerciais
Limitação de Responsabilidade



Sistema de Informação sobre Comércio Exterior

Novidades - Índice - Calendário
Acordos Comerciais - Processo ALCA
Temas Comerciais

English - español - français

Busca

Ir

Unidade de Comércio OEA Fale conosco

**Laudo do Tribunal Arbitral Ad Hoc do MERCOSUL constituído para entender da
controvérsia apresentada pela República Oriental do Uruguai à República Federativa do
Brasil sobre "Proibição de Importação de Pneumáticos Remoldados (Remolded)
Procedentes de Uruguai"**

(Continuação)

II. CONSIDERANDO**A. Objeto da controvérsia**

Para o Uruguai o objeto da controvérsia está constituído básica e fundamentalmente pela Portaria Nº 8 de 25 de setembro de 2000, da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, pela qual se dispôs que não serão concedidas licenças de importação de pneumáticos recauchutados e usados, seja como bens de consumo, seja como matéria-prima, classificados na Posição 4012 da NCM. Outrossim, o Uruguai sustenta que, colateralmente, o objeto da controvérsia também está constituído por todos os outros atos do Brasil conectados, direta ou indiretamente, com a mencionada Portaria e com sua ilegitimidade e suas conseqüências, além de qualquer outra medida tendente a obstaculizar o acesso ao território brasileiro e a comercialização interna de tais mercadorias.

O Uruguai solicita ao Tribunal Arbitral que recomende a anulação de todas as disposições jurídicas e atos materiais adotados pelo Brasil que impeçam ou obstaculizem a exportação de pneumáticos remoldados ao Brasil por empresas uruguayas.

O Uruguai, no Capítulo sobre "Formulação do caso" de seu Escrito de Reclamação, estima ser de enorme significação ressaltar o disposto pelo Decreto Nº 3.919, de 14 de setembro de 2001, que agrega ao Decreto Nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, o Artigo 47-A, o qual prevê a aplicação de uma multa de R\$ 400,00 por unidade à importação de pneumáticos usados e reformados, estabelecendo em seu parágrafo único que incorrerá na mesma pena quem comercializa, transporta, armazena, guarda ou mantém em depósito pneumáticos usados ou reformados, importados nessas condições. No mesmo Capítulo, o Uruguai menciona a Portaria Nº 133 do INMETRO, de 27 de setembro de 2001 que estabelece exigências técnicas adicionais aplicáveis a pneumáticos reformados, de cujo cumprimento estarão isentos os pneumáticos reformados no Brasil fabricados antes de 1º de abril de 2004.

O Uruguai afirma que tanto o Decreto Nº 3.919 como a Portaria Nº 133 são posteriores no tempo ao fato de o Brasil ter tomado conhecimento de que o Uruguai submeteria a controvérsia formulada a um Tribunal Arbitral. O Uruguai considera que estas duas normas especificadas a modo de exemplo, assim como qualquer outra norma e/ou medida que o Brasil tenha adotado ou venha adotar com o mesmo propósito de obstaculizar ou impedir o acesso a seu território ou a comercialização interna de pneumáticos remoldados, constituem o objeto da presente controvérsia.

O Brasil considera que o objeto da controvérsia está limitado às discussões e às formulações efetuadas durante as etapas prévias ao procedimento arbitral. O Brasil sustenta que o Artigo 28 do Protocolo de Brasília proíbe a ampliação do objeto da controvérsia na instância arbitral. Conseqüentemente, o objeto da presente controvérsia se refere exclusivamente à Portaria SECEX Nº 8/00. Quanto ao Decreto Nº 3919 de 2001 e à Portaria INMETRO Nº 133 de 2001, o Brasil sustenta que não estão compreendidos dentro da mesma lógica da Portaria SECEX Nº 8/00 e, portanto, não podem ser considerados como normas complementares ou modificadoras da referida Portaria. Por outro lado, o Brasil alega que o Uruguai não individualizou as normas MERCOSUL violentadas por aquelas normas internas e que as questões genéricas formuladas pelo Uruguai a respeito de normas existentes não individualizadas, ou futuras normas,

155
C

transformam as questões formuladas em verdadeiras abstrações que atentam contra o direito de defesa do Brasil na instância arbitral.

Em primeiro lugar, o Tribunal Arbitral, a fim de determinar o objeto da presente controvérsia, se referirá aos alcances do Artigo 28 do Regulamento do Protocolo de Brasília.

O Artigo 28 do Regulamento do Protocolo de Brasília expressa: "O objeto da controvérsia entre Estados e das reclamações iniciadas a pedido dos particulares estará determinado pelos escritos de apresentação e de resposta, não podendo ser ampliado posteriormente".

O texto deste Artigo, interpretado de boa fé e em conformidade com o objeto e fim do tratado que o contém, claramente expressa que a Parte Reclamante e a Parte Reclamada determinarão o objeto da controvérsia até a apresentação perante o Tribunal Arbitral Ad Hoc dos escritos de reclamação e resposta e nunca após a mesma. (Conforme Laudo Arbitral sobre "Aplicação de Medidas de Salvaguarda sobre Produtos Têxteis (Res. 861/99) do Ministério de Economia e Obras e Serviços Públicos"; e Laudo Arbitral sobre "Aplicação de Medidas Antidumping contra a exportação de frangos inteiros provenientes do Brasil").

Princípios elementares de lógica jurídica e razoabilidade impõem, em face de cada caso particular, apreciar se, em razão da intensidade e dos alcances das negociações diplomáticas como passo prévio necessário para recorrer à arbitragem, as Partes fixaram o objeto da controvérsia. Neste sentido, o Laudo Arbitral sobre "Subsídios à Produção e Exportação de Carne de Porco" afirmou que "... Se o objeto da controvérsia foi fixado na etapa de negociações diplomáticas, a partir de então já não pode haver modificação do objeto da litis pelas partes envolvidas".

Sobre o particular e em conformidade com as atuações operantes no presente procedimento arbitral, este Tribunal não encontra elementos suficientes que lhe permitam afirmar que as partes tenham convindo, fixado ou determinado durante a etapa de negociações diplomáticas o objeto específico da presente controvérsia.

Por outro lado, é evidente que todo Tribunal Arbitral, dentro do sistema MERCOSUL, deverá verificar que o objeto da controvérsia matéria do procedimento arbitral esteja compreendido e diretamente relacionado com as temáticas discutidas na etapa prévia das negociações diplomáticas. Neste contexto, o Laudo Arbitral sobre "Subsídios à Produção e Exportação de Carne de Porco" expressa que "...Se admitíssemos na fase arbitral reclamações não alegadas na fase anterior, estaríamos aceitando que se pode obviar a fase diplomática para ir diretamente à fase arbitral...".

É igualmente evidente que as Partes no procedimento arbitral poderão completar e aprofundar a argumentação em que se baseiem suas reclamações ou oposições iniciais no exercício de seus direitos de defesa (conforme Laudo Arbitral sobre "Subsídios à Produção e Exportação de Carne de Porco"). Por sua vez, o Tribunal Arbitral não poderá deixar de considerar aquelas situações alegadas pelas partes relativas a modificações nos atos jurídicos que se vinculam diretamente à matéria objeto da controvérsia. Sobre este particular, o Laudo Arbitral sobre "Comunicados Nº 37 de 17/12/97 e Nº 7 de 20/2/98 ..." sustentou que, "Uma solução contrária levaria à possibilidade de que por modificações formais sucessivas nos atos administrativos nunca poder-se-ia chegar a um pronunciamento arbitral sobre o fundo."

Em substância, o fundamento da reclamação do Uruguai para solicitar o início das negociações diretas foi a restrição à livre circulação de pneumáticos reformados e recauchutados e isso constituiu a matéria de tais negociações prévias; o qual surge não apenas da Nota Nº 538/2001 já citada, mas do documento "Reclamação do Uruguai contra o Brasil por Proibição de Importação de Pneumáticos" anexa à Nota Nº 1119/2001, pela qual o Uruguai solicitou à Presidência Pro Tempore do GMC a inclusão de tal controvérsia na subsequente Agenda do GMC, peticionando que "sejam anuladas pelo Brasil todas as medidas que proíbem a importação de pneumáticos recauchutados ou remoldados do Uruguai, especialmente a Portaria Nº 8/00 de 25 de setembro de 2000. O fato de que esta Portaria Nº 8/00 tenha sido a única citada pelo Uruguai nessa etapa, como medida que afetasse a restrição à livre circulação de pneumáticos reformados ou recauchutados de origem intrazona no Brasil, deveu-se a que as outras normas em questão não existiam no momento em que o Uruguai notificou formalmente sua decisão de iniciar o procedimento arbitral.

Por outro lado, o Decreto Nº 3.019/01 de 21/9/01, ditado pela Presidência do Brasil, agrega uma norma ao Decreto Nº 3.179 de 21 de setembro de 1999, a do art. 47-A, que proíbe a importação

157
c

de pneumáticos usados ou reformados.

O Tribunal acha que o Uruguai não fundamenta sua alegação sobre a invalidade do Decreto Nº 3.019/01 com argumentos independentes dos que expressa para fundamentar a invalidade da Portaria Nº 8/00.

Portanto, o Tribunal observa que a definição sobre a compatibilidade ou incompatibilidade a respeito da normativa MERCOSUL do Decreto Nº 3.901 de 2001 está diretamente condicionada à determinação da compatibilidade ou incompatibilidade da Portaria SECEX Nº 8/00 com aquela normativa. Por tal razão, a compatibilidade ou incompatibilidade do mencionado Decreto não será considerada como parte do objeto da presente controvérsia, apesar de sua conformidade com a normativa MERCOSUL, mas dependerá do resultado a que este Tribunal chegue sobre o fundo da questão formulada, ou seja, sobre a Portaria SECEX Nº 8/00.

Com relação à Portaria INMETRO Nº 1.33/01, de 27/9/2001, cabe efetuar as seguintes considerações. Tal Portaria, que tem por finalidade proteger a segurança do consumidor, aprova um regulamento técnico a ser observado para os pneumáticos reformados comercializados no país. A problemática que a mencionada Portaria apresenta amplia o conteúdo das matérias e temas inicialmente propostos pelo Uruguai. Por outro lado, o Uruguai se refere a essa Portaria de forma genérica e para exemplificar uma política comercial brasileira que se expressa na Portaria Nº 8/00, que é, como foi reconhecido pelas Partes, o objeto não discutido da presente controvérsia. Portanto, a Portaria INMETRO Nº 133 de 2001 não pode ser considerada dentro do objeto da presente controvérsia, apesar de sua conformidade com a normativa MERCOSUL, mas também dependerá do resultado a que este Tribunal alcance sobre o fundo da questão formulada, ou seja, a Portaria SECEX Nº 8/00.

Quanto a outros eventuais "atos normativos ou medidas" que direta ou indiretamente impeçam o acesso ao mercado brasileiro de pneumáticos reformados ou recauchutados, mencionados de forma genérica mas não especificados na apresentação do Uruguai, estes não podem integrar o objeto da controvérsia em razão de sua inespecificidade e grau de abstração.

B. Direito aplicável

1). O âmbito normativo geral

a. Introdução

O Artigo 19 do Protocolo de Brasília estabelece as fontes do direito do MERCOSUL que deverá aplicar todo Tribunal Arbitral na solução das controvérsias que lhe sejam apresentadas.

No presente caso, é de relevância o parágrafo 1 do Artigo 19 que estabelece que "O Tribunal Arbitral decidirá a controvérsia com base nas disposições do Tratado de Assunção, nos acordos celebrados no âmbito do mesmo, nas Decisões do Conselho do Mercado Comum, assim como nos princípios e disposições do direito internacional aplicáveis à matéria...". Esta norma determina a aplicação, para a solução de controvérsias através dos procedimentos arbitrais, de um direito considerado originário, isto é, o Tratado de Assunção e seus Anexos e os acordos entre Estados; e de um direito derivado conformado pelas Decisões do Conselho do Mercado Comum e pelas Resoluções do Grupo Mercado Comum, às quais, em conformidade com o Artigo 41 do Protocolo de Ouro Preto, se acrescentam as Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL. Além da normativa especificamente do MERCOSUL, o Tribunal está obrigado a observar, na medida que sejam aplicáveis à matéria em conflito, as normas e princípios de direito internacional.

Ou seja, que, quanto à aplicação das normas do sistema MERCOSUL e à interpretação e efetivação dos fins do Tratado de Assunção, o Tribunal deverá ter em conta a utilização de critérios integradores da normativa MERCOSUL com as normas e princípios que regulam o direito internacional. Neste sentido, o Protocolo de Brasília expressamente consagra como fonte normativa do MERCOSUL "os princípios e disposições do direito internacional aplicáveis à matéria". (Conforme Laudo Arbitral sobre "Restrições de acesso ao mercado argentino de bicicletas de origem uruguaia").

b. O Tratamento das Restrições ao Livre Comércio

A respeito da eliminação das restrições segundo a normativa fundacional do MERCOSUL, o Artigo 1 do Tratado de Assunção expressa que, "... Este Mercado Comum implica - A livre

158
c

circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos aduaneiros e das restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida equivalente ...".

De acordo ao disposto pelo Artigo 2, b) do Anexo I ao Tratado de Assunção, entender-se-á por "restrições" qualquer medida de caráter administrativo, financeiro, cambiário ou de qualquer natureza, mediante a qual um Estado Parte impeça ou dificulte, por decisão unilateral, o comércio recíproco ...".

A proibição de imposição de restrições ou "medidas de efeito equivalente" no MERCOSUL possui um caráter absoluto, ou seja, não pode ser empregada por um Estado Membro mesmo que a "medida" não se destine à discriminação do produto estrangeiro. Esse tipo de norma é essencial num sistema de integração regional.

Todas as restrições e medidas de efeito equivalente constituem barreiras e obstruções ao comércio e são incompatíveis com o livre comércio e a formação de um mercado comum.

c. Princípios Gerais em Matéria de Integração

Uma questão importante para os Estados é a compatibilidade entre o livre comércio e as normas internas de comercialização de produtos. Frente a esta problemática, os Estados devem sempre considerar que as razões invocadas pelas autoridades nacionais, embora relevantes, estão sujeitas ao princípio da proporcionalidade, ou seja, pela lógica do processo de integração não se admitem entraves ao comércio para a proteção de bens, proteção esta que poderia ser obtida por meios menos restritivos como, por exemplo, informar o consumidor acerca do produto que está comprando, suas especificidades e qualidades.

Outro tema fundamental da lógica integracionista é o que se refere à existência de uma reserva de soberania que permite aos Estados Membros do MERCOSUL a imposição de barreiras por decisão unilateral. Entretanto, no presente caso não está em jogo a aplicação de uma reserva de soberania em razão de que o Tratado de Assunção limita as causais de reserva às situações previstas no art. 50 do Tratado de Montevidéu de 1980.

Outro princípio que deve ser considerado é o da razoabilidade, vale dizer que as ações das autoridades dos Estados Membros não podem exceder a margem do necessário para alcançar os objetivos propostos. Em outras palavras, essas ações não podem ser arbitrárias e não podem violentar os princípios da livre circulação. O princípio da razoabilidade deve orientar as ações dos Estados pois ele estão incorporados a segurança jurídica do processo de integração, a garantia dos valores protegidos pelos Tratados fundacionais do MERCOSUL, assim como a prudência, a causalidade e a proporcionalidade já referida.

O "princípio da previsibilidade comercial" também se impõe neste caso. A certeza jurídica, a clareza e a objetividade são condições imprescindíveis e regras gerais para as atividades comerciais dos Estados Membros e elementos essenciais para a confiança no mercado comum.

Para o Tribunal, os princípios aqui referidos de "proporcionalidade", "limitação da reserva de soberania", "razoabilidade" e de "previsibilidade comercial" dão fundamento ao Mercado Comum do Sul. São elementos essenciais da cooperação entre os Estados Membros, da reciprocidade em condições de igualdade, do equilíbrio entre as vantagens e obrigações que derivam da integração e da formação gradual do mercado compartilhado.

O tribunal passa a seguir à avaliação das normas relevantes para a solução da presente controvérsia.

2). O âmbito normativo particular

a. A Portaria Nº 8/00

A Reclamante alega que a Portaria Nº 8/00 viola a normativa MERCOSUL. Sustenta que é contrária ao Tratado de Assunção e à Decisão Nº 22/00 do Conselho do Mercado Comum. Outrossim, alega que a Portaria violenta princípios gerais do direito.

Na avaliação da legislação interna e na análise da prática do Brasil, o Tribunal esclarece que somente tem por objetivo ponderar sua adequação ou não à normativa MERCOSUL no presente caso.

159
c

A Portaria Nº 8/00 dispôs que não serão liberadas licenças de importação de pneumáticos recauchutados e usados, seja como bens de consumo, seja como matéria-prima, classificados na Posição 4012 da Nomenclatura Comum MERCOSUL.

Antes da vigência da Portaria Nº 8/00, de acordo ao alegado pelo Uruguai, a legislação interna do Brasil estabelecia, através da Portaria Nº 8 de 13 de maio de 1991, uma proibição à importação de pneumáticos usados classificados na Subposição NCM 4012.20, e não à importação dos pneumáticos classificados na Subposição NCM 4012.10 (pneumáticos recauchutados). Se o Uruguai chegar a provar sua reclamação, a Portaria Nº 8/00 teria estabelecido uma ampliação da proibição contida na Portaria Nº 8/91, que somente compreenderia os pneumáticos usados e que agora se estenderia aos pneumáticos recauchutados. É esta nova proibição contida na Portaria Nº 8/00 a que o Uruguai considera violadora da normativa MERCOSUL e dos princípios de direito internacional aplicáveis sobre a matéria.

Por outro lado, o Brasil sustenta que a Portaria Nº 8/00 não modifica os alcances da Portaria Nº 8/91. A Portaria Nº 8/91 proíbe a importação de bens de consumo usados. Sendo para o Brasil pneumáticos recauchutados pneus usados, aqueles estavam compreendidos dentro da proibição de importação.

O Uruguai argumenta que o âmbito normativo vigente no Brasil com anterioridade à Portaria No. 8/00 permitiu a importação de pneumáticos remoldados provenientes do Uruguai. O fundamento de sua argumentação o articula com base no critério com o qual tal âmbito normativo foi aplicado pelos órgãos competentes brasileiros.

O Tribunal considera, em razão da prova documental apresentada, que a autorização de importações de pneumáticos remoldados provenientes do Uruguai gerou um fluxo comercial importante, contínuo e crescente. Este fluxo foi avalizado tanto pela prática como pelas opiniões e posições assumidas por diversos órgãos públicos brasileiros.

Neste contexto, o Uruguai demonstra que a Portaria Nº 8, de 13 de maio de 1991, em primeiro lugar proibiu a importação de bens de consumo usados (Prova I, doc. 2). Foi, não obstante, seguida da Portaria Nº 1, de 9 de janeiro de 1992, que permitiu a importação de pneumáticos usados como matéria-prima para a indústria de recauchutagem com um procedimento de controle de destino de tais pneumáticos (Prova I, doc. 14). A seguir, a Portaria Nº 18/92, de 13 de julho de 1992, revogou a Portaria anterior, tornando-se a aplicar a Portaria Nº 8/91 e a conseqüente proibição de importação de pneumáticos usados (Prova I, doc. 15).

Em 19 de setembro de 2000, comunicou-se aos operadores de comércio exterior brasileiro, por meio do SISCOMEX, que começavam a exigir-se licenças de importação prévia para pneumáticos recauchutados classificados na Posição 4012 da NCM (Prova I, doc. 16).

Em 25 de setembro de 2001, a Portaria Nº 8/00 da SECEX derogou a Portaria Nº 18/92 da DECEX, dispondo que não seriam concedidas licenças de importação de pneumáticos recauchutados e usados, tanto como bens de consumo, como matéria-prima, classificados na posição 4012 da NCM.

Dessa forma, antes da Portaria Nº 8/00, os pneumáticos remodelados podiam entrar no Brasil pela Subposição 4012.10. A única proibição de importação se referia a pneumáticos usados (Portaria Nº 8/91) e, dada a exportação efetiva ininterrupta de tal mercadoria pelo Uruguai ao Brasil durante um lapso prolongado que precedeu a Portaria Nº 8/00, o Tribunal entende que as autoridades brasileiras nunca consideraram os pneumáticos recauchutados como pneumáticos usados, não incluindo-os na proibição que abrangia estes últimos.

A admissão pelas autoridades brasileiras das importações de pneumáticos remodelados pode ser ilustrada com alguns exemplos apresentados pela Parte Reclamante:

a) Nota de 6 de abril de 1998 da Divisão de Legislação Nacional (DILEG) da Coordenação Geral do Sistema Aduaneiro (COANA) da Secretaria da Receita Federal, que chegou à conclusão de que as Subposições 4012.10 (pneumáticos recauchutados) e 4012.20 (pneumáticos usados) não se confundem nem mantêm entre si relação de gênero e espécie (Prova IV – doc. 20);

b) Parecer 18/98 da COANA (apresentado pelo Uruguai – Prova IV doc. 20) pretendeu "dirimir dúvidas suscitadas por entidades aduaneiras da Secretaria da

160
c

Receita Federal sobre a importação de pneumáticos recauchutados" ante a Resolução Interministerial MF/MIC 3/95 e o Parecer 522 MMA/CONJUR/COAJ/97, afirmando que usados e recauchutados não se confundem e não mantêm entre si nenhuma relação de gênero nem de espécie, não sendo aplicável a proibição de importação de pneumáticos usados a que faz menção a Res. 23/96 do CONAMA;

c) Carta Nº 154/00, de 6 de outubro de 2000, do MDIC, apresentada pelo Uruguai (Prova V, doc. 31) dizendo expressamente que "não se pode afirmar que pneumático remodelado seja pneumático usado", confirmando o exposto pela posição do INMETRO (Prova V, doc.32);

d) Nota do Departamento Técnico de Tarifas do Ministério de Indústria, Comércio e Turismo, em resposta à consulta paraguaia, que afirmou expressamente que as importações brasileiras de pneumáticos recauchutados não estão sujeitas a restrições de caráter legal ou administrativo (Prova IV, doc. 21);

e) Consulta 32/98 perante a Comissão de Comércio do MERCOSUL, apresentada ao Brasil pela Argentina, Uruguai e Paraguai, a respeito do Projeto de Lei sobre regime de controle e destruição ou reciclagem de pneumáticos inservíveis, que se converteu na Resolução CONAMA nº 258, de 26 de agosto de 1999 (Prova V – doc. 22);

f) A distinção entre pneumáticos usados e reformados em matéria de proteção ambiental e regime de importação também é afirmada pelo CONAMA em sua Resolução 23, de 12 de dezembro de 1996, que determinou que os resíduos inertes não estão sujeitos a restrições de importação, salvo os pneumáticos usados (Prova V, doc. 29).

O Tribunal destaca também a relevância de algumas manifestações de órgãos e institutos públicos e privados referentes à licença de importação de pneumáticos recauchutados (e a não extensão a estes da proibição concernente aos pneumáticos usados), na determinação da prática brasileira sobre a matéria:

a) Resposta do Departamento Técnico de Intercâmbio Comercial do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo – Secretaria de Comércio Exterior, Nota Técnica Nº 23/95 a uma consulta do Paraguai sobre importação de pneumáticos recauchutados pela qual se informa que não está proibida no Brasil a importação de pneumáticos recauchutados (Prova IV, doc. 21);

b) Resposta do INMETRO à consulta da Associação Brasileira da Indústria de Pneus Remoldados (Prova V, doc. 31), que definiu "pneumático remoldado" como "pneumático reconstituído através da substituição da faixa de rodado, dos 'ombros' e de toda a superfície de seus flancos" e "pneumático usado" como "pneumático que foi submetido a todo tipo de uso e/ou desgaste", afirmando que não podem ser confundidos;

c) Nota Técnica do INMETRO sobre pneumáticos reformados objeto da Portaria Nº 8/00 (Prova V, doc. 32), que reiterou sua distinção com respeito a pneumáticos usados;

d) Parecer do Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo, de 24 de novembro de 1997, que reafirmou tal distinção (Prova V, doc. 33);

e) Parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal, de 12 de janeiro de 1998 (Prova V, doc. 34), que concluiu que "a preocupação ambiental se restringe à importação de pneumáticos usados" e que a importação de pneumáticos reformados não está proibida pela Resolução CONAMA 23/96.

O Brasil sustenta com respeito às normas, ditames, relatórios e outros atos precedentes de órgãos administrativos, que estes constituem opiniões e pareceres provenientes de diferentes setores da administração pública que não têm competência específica para a regulamentação da política sobre o comércio exterior do país.

(b)
c

Cabe recordar que o Projeto da Comissão de Direito Internacional sobre Responsabilidade dos Estados que codifica o direito consuetudinário expressa que, para o direito internacional, a conduta de qualquer órgão do Estado será considerada como um ato do Estado, independentemente das funções exercidas pelo órgão em questão, sejam legislativas, executivas, judiciais ou qualquer outra, seja qual for a posição que este ocupe na organização do Estado ou seu caráter como órgão do governo central ou de uma unidade territorial do Estado. (Conforme Artigo 4 do Projeto sobre Responsabilidade dos Estados, adotado pela Comissão de Direito Internacional em sua 53ª sessão, Novembro de 2001)

Conseqüentemente, o Tribunal considera que todos esses atos da administração são imputáveis ao Brasil em razão de que a somatória dos mesmos formaliza uma prática interna que confirma a interpretação da Reclamante dada à Portaria Nº 8/91.

Portanto, a Portaria SECEX Nº 8/00, ao modificar o âmbito normativo interno preexistente e ao contradizer os critérios com que dita legislação foi constantemente aplicada pelos órgãos estatais brasileiros, afeta o fluxo comercial das importações de pneumáticos remoldados provenientes do Uruguai, garantido pela normativa MERCOSUL.

b.- A Resolução GMC 109/94 e a Decisão CMC 22/00

A Reclamada em seu Escrito de Resposta afirma que a Resolução GMC Nº 109/94 constitui uma exceção à normativa genérica do MERCOSUL.

O Brasil alega que a Resolução do Grupo Mercado Comum Nº 109/94, de 15 de fevereiro de 1994, remete o tratamento dos bens usados às legislações nacionais – inclusive no tocante à classificação dos bens considerados como tais –, acrescentando que não pode catalogar-se como arbitrária a qualificação dos pneumáticos recauchutados ou remoldados como "usados", já que o processo técnico correspondente assim o supõe.

Este Tribunal observa que a Resolução 109/94 estabelece uma exceção ao regime geral do Tratado de Assunção a respeito de bens usados, que como toda exceção a uma regra geral deverá ser interpretada restritivamente. Neste contexto é relevante ter em mente qual foi a legislação interna do Brasil relativa à importação de pneumáticos recauchutados (remoldados) provenientes do Uruguai.

Conforme sustenta o Brasil em seu Escrito de Resposta, a Portaria Nº 8/91 proíbe a importação de pneumáticos usados, entre os quais ficaram incluídos os pneumáticos recauchutados. A Portaria Nº 8/00 somente interpreta a Portaria Nº 8/91 com o fim de esclarecer confusões produzidas a partir das operações observadas entre os importadores.

Sobre esse particular, o Uruguai sustenta em troca que, sem desconhecer que consagrou uma exceção ao princípio geral do artigo 1 do Tratado de Assunção, a Resolução Nº 109/94 mencionada não habilita um Estado Parte a modificar arbitrariamente o alcance do que o próprio Estado Parte havia dado ao conceito de pneumático "usado" durante um extenso período – diferente de "recauchutado" ou "remoldado" –; e que, tratando-se de uma exceção ao regime de livre comércio de mercadorias, deveria interpretar-se com critério restritivo e não extensivo.

O Tribunal afirma, como já havia estabelecido, que a prática do Brasil durante os últimos anos avaliza o fato de que os pneumáticos recauchutados (remoldados) importados do Uruguai não estavam incluídos dentro da proibição genérica contida na Portaria Nº 8/91. Esta prática, como foi expresso, está consentida por reiterados atos concludentes emanados de órgãos e entidades públicas imputáveis ao Estado Brasileiro.

É assim que, desde praticamente a entrada em vigor da Portaria SECEX Nº 8/91, de 13 de maio de 1991, o Brasil de fato tratou os pneumáticos "recauchutados" ou "remoldados" como uma categoria diferente com relação à dos "novos" e à dos "usados", tratamento que manteve durante um prolongado lapso inclusive depois da Resolução GMC Nº 109/94, incentivando com isso o desenvolvimento de um fluxo comercial intrazona de pneumáticos remoldados.

No ano 2000 tal fluxo era relevante e regular. O acordo dos Estados Partes do MERCOSUL para eliminar os gravames e demais restrições aplicadas em seu comércio recíproco previsto no artigo 1 do Anexo I do Tratado de Assunção foi fixado pelo Programa de Adequação Final para 31/12/99, ficando então consagrado o princípio da livre circulação de bens no território do MERCOSUL.

162
C

Considerando este Tribunal que no momento em que foi ditada a Portaria Nº 8/00 o Brasil não proibia a importação de pneumáticos recauchutados (remoldados) provenientes do Uruguai, cabe perguntar-se se essa Portaria é compatível com a normativa MERCOSUL.

Para o Tribunal, a Resolução 109/94 constitui uma modificação do regime geral estabelecido no Tratado de Assunção com relação à importação de bens usados.

Deve-se ter em conta que a Resolução 109/94 estabelece uma exceção definida antes do relançamento do MERCOSUL. Portanto, sua aplicação como exceção relativa ao regime aplicável a bens usados se mantém mesmo depois de tal relançamento.

No momento em que foi ditada a Portaria Nº 8/00 estava vigente – e ainda permanece – a Resolução 109/94 que habilita os Estados Partes a aplicarem suas legislações internas para regular a circulação intrazona de bens usados.

Contudo, já em meados de 2000, constata-se, do alegado e provado pelas Partes em seus escritos e nos documentos apresentados perante o Tribunal, a existência de um fluxo comercial no Brasil de pneumáticos recauchutados importados do Uruguai que conformam o universo de bens sujeitos à livre circulação.

Quanto à Decisão Nº 22/00 sobre "Acesso aos Mercados" do Conselho do Mercado Comum, aprovada em 29 de junho de 2000, está expresso que "Os Estados Partes não adotarão nenhuma medida restritiva ao comércio recíproco, seja qual for sua natureza, sem prejuízo do previsto no artigo 2 alínea b) do Anexo I ao Tratado de Assunção".

A Decisão Nº 22/00 reafirma o caráter vinculatório da proibição de alterar o fluxo comercial existente na data de sua aprovação. Esta Decisão opera como uma data crítica com o fim de limitar os alcances da Resolução Nº 109/94 sobre bens usados que, em conformidade com a legislação interna de cada Estado, estavam na data de sua aprovação incorporadas ao esquema de livre circulação entre os Estados Partes, ou seja, entre Brasil e Uruguai.

Em tal contexto, o Tribunal considera que não se pode afirmar, como o Brasil o faz, que a Decisão CMC Nº 22/00 é totalmente irrelevante ou alheia a este caso. Apesar de a mesma reafirmar uma política já explícita do MERCOSUL, não se trata de uma mera declaração, mas uma mensagem do órgão condutor do processo de integração no sentido de que, garantido o princípio da livre circulação de bens no MERCOSUL, as regras do jogo que regiam o fluxo do comércio intrazona nesse momento não podiam restringir-se por medida alguma, de qualquer natureza, pela qual um Estado Parte impedisse ou dificultasse, por decisão unilateral, o comércio recíproco. E nesse sentido, embora abstrato e de um ponto de vista puramente técnico, pudesse não resultar arbitrária a qualificação proposta pelo Brasil para os pneumáticos recauchutados ou remoldados, resulta claro que num processo de integração – seja qual for o estágio de desenvolvimento em que estiver – não podem variar as regras do jogo em qualquer momento: na oportunidade em que o Brasil o fez, implicava uma via indireta de restrição indevida à livre circulação de bens intrazona, já consolidada através da própria legislação brasileira.

Assim, se no momento da aprovação da Decisão Nº 22/00 não havia na legislação interna do Brasil uma proibição às importações de pneumáticos recauchutados (remoldados) provenientes de Estados Membros do MERCOSUL, é evidente que, posteriormente a essa data, o Brasil não podia impor restrição alguma que afetasse tal comércio.

A Decisão Nº 22/00 não modifica os alcances da Resolução 109/94 de forma genérica, mas opera como uma garantia do fluxo do comércio intrazona de bens usados existente nessa data. O conteúdo da Decisão 22/00 condiciona a capacidade dos Estados Partes de alterarem ou modificarem, a partir da data de sua aprovação, os alcances de suas legislações internas quanto à imposição de novas restrições ao comércio de bens usados existente.

c. Os Princípios Gerais de Direito: o estoppel

Outrossim, a Portaria Nº 8/00 contradiz princípios gerais do direito internacional, estabelecidos no Protocolo de Brasília (artigo 19) como fonte de direito aplicável pelos Tribunais Arbitrais para a solução de controvérsias.

O Uruguai afirma que a Portaria Nº 8/00 contraria: a) o que foi a prática comercial constante até sua sanção, isto é, a exportação regular de pneumáticos reformados do Uruguai (e de outros países) para o Brasil; b) a interpretação e aplicação do âmbito normativo vigente até então,

163
C

aplicada e executada por diversos órgãos do Estado brasileiro, que habilitava a referida prática comercial. O Uruguai sustenta que a colisão da Portaria Nº 8/00 com os dois elementos recentemente assinalados configura um ilegítimo "venire contra factum proprium" pelo Brasil.

A Parte Reclamada não nega que tenha existido a corrente comercial invocada pela Reclamante. Observa, contudo, que tal corrente comercial surgiu e se manteve, apesar da proibição de importar pneumáticos usados consagrada pela Portaria Nº 8/91, de 13 de maio de 1991, porque os importadores brasileiros omitiram deliberadamente suas declarações na documentação das correspondentes operações de comércio exterior. Tanto importadores como fabricantes de pneumáticos reformados se aproveitaram da existência de duas classificações tarifárias para pneumáticos usados (NCM 4012.10 e NCM 4012.20) para obter de fato uma redução indevida da Portaria Nº 8/91, cujos verdadeiros alcances a Portaria Nº 8/00 não fez mais que esclarecer e precisar.

Sobre esse particular, o Brasil conclui que não é aplicável o princípio do estoppel, já que não houve de sua parte um comportamento constante e inequívoco que pudesse gerar direitos nem alentar expectativas uruguaias em matéria de exportações ao Brasil de pneumáticos recauchutados. Cita neste sentido uma opinião doutrinária segundo a qual o comportamento do Estado, culpável de estoppel, deve suscitar nos terceiros não a mera representação de uma aparência, mas uma verdadeira convicção equivocada. Na espécie, reitera a Reclamada, essa convicção nunca pôde surgir, tendo em conta o caráter sempre polêmico e controvertido do tema no Brasil.

Para o Tribunal, a definição geralmente aceita pela doutrina e pela jurisprudência internacional expressa, de acordo ao Segundo Relatório sobre os Atos Unilaterais dos Estados da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas, que o estoppel e, por conseguinte, o caráter obrigatório das declarações de um Estado, que o obrigam a respeitar uma conduta determinada, têm como base atos secundários de um terceiro Estado e conseqüências prejudiciais que resultariam de uma mudança de atitude do Estado que criou a expectativa no outro Estado. (Conf. "Deuxième rapport sur les actes unilatéraux des États" (www.un.org/law/ilc/sessions/51/french/500.pdf). Genève, 1999).

Fica claro que a corrente comercial de importação pelo Brasil de pneumáticos reformados provenientes do Uruguai e de outros países efetivamente existiu; e isso, apesar de a Portaria Nº 8/91 proibir a importação de pneumáticos usados, dentro dos quais não estavam incluídos os remoldados.

O Tribunal entende que o Brasil não pode tirar significação nem transcendência a esse fato que existiu durante vários anos, com o argumento de que os importadores deixaram de declarar a informação que teria tornado aplicável a proibição já estabelecida – conforme o Brasil sustenta agora – na Portaria Nº 8/91. Não se trata de algumas importações isoladas ou esporádicas, mas de um fluxo comercial que depois da sanção da Portaria Nº 8/91 foi-se incrementando até a adoção da Portaria Nº 8/00. Tampouco é o caso de operações quase clandestinas, mas de um tráfego que, segundo a própria Reclamada afirma, suscitou controvérsias no Brasil. Surge dos autos que diversos órgãos do Estado brasileiro – entre os quais uma dependência da Secretaria da Receita Federal –, tomaram diversas providências a respeito. Nestas condições o Estado brasileiro não pode alegar que ignorava o fato de que, estando vigente a Portaria Nº 8/91, que proibia a importação de pneumáticos usados, empresas do Uruguai e de terceiros países exportavam normal e reiteradamente ao Brasil pneumáticos recauchutados. Esse fato é relevante, obviamente, aos efeitos de imputar atos concludentes de agentes e órgãos públicos estatais ao Brasil. O Brasil, com os fatos, confirmou sua aquiescência à importação de pneumáticos remoldados independentemente de que a posteriori pretendesse alegar que a Portaria Nº 8/91 incluía no conceito de pneumáticos usados os pneumáticos remoldados.

Ainda no âmbito das opiniões doutrinárias citadas pela Reclamada, o Tribunal entende que a assinalada concorrência de elementos contestes –tráfego comercial, declarações oficiais –, além dos concordantes atos concludentes de órgãos do Estado, justificam a invocação do princípio do estoppel que realiza a Parte Reclamada. Mas deve-se assinalar que, a seu critério, o fato de que a questão em debate se formule no seio de um processo de integração como o que o MERCOSUL se propõe realizar, deve facilitar a aplicação dos princípios jurídicos que protegem a confiança e, por conseguinte, vedam o "venire contra factum proprium".

A aplicação da teoria do ato próprio às relações entre os Estados vinculados por tratados de integração econômica, como os que constituem e desenvolvem o MERCOSUL, não pode fazer abstração da relação especial que tais tratados criam entre seus signatários. A existência desta

164
c

relação básica, constituída por um tratado e logo desenvolvida através dos anos por outros atos jurídicos, assim como por atividades comerciais e produtivas, deve ser levada em conta ao considerar-se a possibilidade de aplicar a uma situação particular a teoria do ato próprio ou estoppel, a fim de garantir a subsistência de um fluxo comercial preexistente a normativas internas que pretendem restringir ou frustrar esse fluxo.

À luz destas considerações, não são aceitáveis as alegações da Parte Reclamada que pretendem negar relevância jurídica a uma corrente comercial sustentada durante vários anos e reconhecida por seus próprios órgãos em declarações oficiais vertidas no seio do MERCOSUL.

III. CONCLUSÕES

Em razão das considerações anteriores o Tribunal conclui que:

- a) existiu durante a década de noventa, especificamente a partir de 1994/95, um fluxo comercial em direção ao Brasil de pneumáticos recauchutados (remoldados) provenientes do Uruguai, compatível com a legislação interna do Brasil aplicada a partir da Portaria Nº 8/91;
- b) que, a partir de atos concludentes de distintos órgãos públicos do Estado brasileiro, certificou-se que os pneumáticos recauchutados (remoldados) não foram considerados como usados e, portanto, não compreendidos na proibição de importação de pneumáticos usados;
- c) que a Decisão Nº 22/00 impõe aos Estados Partes a obrigação de não adotarem medidas restritivas ao comércio recíproco;
- d) que a Portaria Nº 8/00 é posterior à Decisão Nº 22/00 e impõe novas restrições ao comércio recíproco existente;
- e) que a Resolução Nº 109/94 CMC é uma exceção ao esquema do Artigo 1 do Tratado de Assunção e o Artigo 1 de seu Anexo, condicionada ao conteúdo da Decisão CMC Nº 22/00 que, no presente caso, limita os alcances da Resolução anteriormente mencionada a respeito de bens usados admitidos no comércio recíproco existente no momento de sua adoção;
- f) que, independentemente do fato de não ser compatível com a Decisão CMC Nº 22/00, a Portaria Nº 8/00 contradiz princípios gerais do direito, especialmente o princípio do estoppel, cuja aplicação no presente caso reafirma os postulados básicos relativos ao objeto e ao fim do Tratado de Assunção.

IV. DECISÃO

Pelo exposto, e de acordo com o Protocolo de Brasília, seu Regulamento, o Protocolo de Ouro Preto, as normas e princípios jurídicos aplicáveis e com as Regras de Procedimento do Tribunal, este Tribunal Arbitral Ad Hoc, constituído para decidir sobre a controvérsia "Proibição de Importação de Pneumáticos Remoldados Procedentes do Uruguai", pelas razões antes expostas e com base na fundamentação jurídica desenvolvida nos precedentes considerando, DECIDE:

Por unanimidade, que a Portaria Nº 8 de 25 de setembro de 2000 da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior é incompatível com a normativa MERCOSUL. O Brasil deverá, em consequência, adaptar sua legislação interna em consideração à citada incompatibilidade;

Por unanimidade, dispor que os custos e custas do processo sejam pagos da seguinte maneira: cada Estado se responsabilizará pelo pagamento de despesas e honorários ocasionados pelas atuações do árbitro por ele nomeado. A compensação pecuniária do Presidente e os demais gastos do Tribunal serão pagos em montantes iguais pelas Partes. Os pagamentos correspondentes deverão ser efetuados pelas Partes através da Secretaria Administrativa do MERCOSUL, dentro do prazo de trinta dias a partir da notificação do Laudo;

Por unanimidade, dispor que as atuações da presente instância sejam arquivadas na Secretaria

165
c

Administrativa do MERCOSUL;

Por unanimidade, e em conformidade com o Artigo 21 (2) do Protocolo de Brasília e com o Artigo 18 das Regras de Procedimento do Tribunal, determina-se que as Partes têm 60 dias desde sua notificação para cumprir as disposições do Laudo.

Esta decisão deverá ser notificada às Partes por intermédio da Secretaria Administrativa do MERCOSUL e logo publicada.

Maristela Basso
Árbitro

Ronald Herbert
Árbitro

Raúl Emilio Vinuesa
Árbitro Presidente



Índice



Novidades - Mapa do site - Calendário - Fale Conosco
Acordos Comerciais - Processo da ALCA - Temas Comerciais

Limitação de Responsabilidade