

Implementação de Política Pública: A proibição das importações de pneus usados pelo Brasil

Luciano Monti Favaro

Resumo

Esse artigo tem por objeto uma análise da política pública implementada pelo Brasil no que tange à proibição das importações de pneus usados. Objetiva-se discutir as alterações realizadas nessa política pública ao longo dos anos de 1991 a 2010 tendo em vista as decisões/recomendações proferidas por Organismos Internacionais mediante os questionamentos efetuados, primeiramente, pela República do Uruguai e, posteriormente, pelas Comunidades Europeias. A atuação do Brasil perante estes Organismos, em especial perante a Organização Mundial do Comércio – OMC, foi louvável na medida em que pôde efetivar, definitivamente, a implementação da política pública, qual seja: a proibição das importações de pneus usados.

Palavras chave: Política Pública. Pneus. Mercosul. Órgão de Solução de Controvérsias da OMC.

Abstract

This paper aims at an analysis of public policy implemented by Brazil regarding the ban on imports of used tires. It aims to discuss the changes to this public policy over the years 1991 to 2010 in view of the decisions/recommendations given by international organizations through the questions made, first, by the Republic of Uruguay and, subsequently, by the European Communities. Brazil's performance face these Organisms, especially before the World Trade Organization – WTO, was commendable in that it could carry definitely the implementation of public policy namely, the prohibition of imports of used tires.

keywords: Public Policy. Tires. Mercosur. Dispute Settlement Body of the WTO.

1 Introdução

Tal como definido por Gelinski e Seibel, “As políticas públicas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas” (GELINSKI; SEIBEL, 2008). Essas políticas podem ser de ordem social, macroeconômicas ou de outras espécies.

A política pública de ordem social, de acordo com esses professores, pode atingir as seguintes áreas: saúde, assistência, habitação, educação, emprego, renda ou previdência. Já as macroeconômicas atingiriam as áreas fiscal, monetária, cambial e industrial. Além dessas, outras áreas podem ser atingidas pelas ações governamentais, como, por exemplo, as áreas de: ciência e tecnologia, cultura, agrícola, agrária, ambiental, dentre outras.

Importa registrar que as políticas públicas possuem um ciclo, qual seja: processo de formulação, implementação, acompanhamento e avaliação.

No presente caso, a ação pública formulada e implementada pelo Governo Federal e, posteriormente, pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul teve implicância nas áreas ambiental e econômica.

2. Proibição, pelo Brasil, da importação de pneus usados

A primeira medida tomada pelo Governo Brasileiro que resultou na proibição da importação de produtos usados – não especificamente de pneus usados, mas de todo e qualquer bem de consumo usado – foi a Portaria 8, de 14 de maio de 1991, do Departamento de Comércio Exterior – DECEX.

Nesses termos dispunha o artigo 27 da mencionada Portaria:

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

Essa norma acabou sendo objeto de controle de constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal – STF com base na afronta ao princípio constitucional da isonomia, em prejuízo das pessoas de menor capacidade econômica.

No julgamento do Recurso Extraordinário – RE 203954/CE, o Ministro relator Ilmar Galvão, manifestou-se pela constitucionalidade e legalidade da referida Portaria, nos seguintes termos:

EMENTA: IMPORTAÇÃO DE AUTOMOVEIS USADOS. PROIBIÇÃO DITADA PELA PORTARIA Nº 8, DE 13.05.91 DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. ALEGADA AFRONTA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ISONOMIA, EM PRETENSO PREJUÍZO DAS PESSOAS DE MENOR CAPACIDADE ECONÔMICA. Entendimento inaceitável, porque não demonstrado que a abertura do comércio de importação aos automóveis tenha o fito de propiciar o acesso da população, como um todo, ao produto de origem estrangeira, única hipótese em que a vedação da importação aos automóveis usados poderia soar como discriminatória, não fosse certo que, ainda assim, considerável parcela dos indivíduos continuaria sem acesso aos referidos bens. Discriminação que, ao revés, guarda perfeita correlação lógica com a disparidade de tratamento jurídico estabelecida pela norma impugnada, a qual, ademais se revela consentânea com os interesses fazendários nacionais que o art. 237 da CF teve em mira proteger, ao investir as autoridades do Ministério da Fazenda no poder de fiscalizar e controlar o comércio exterior. Recurso conhecido e provido (STF, 1997).

Procedendo-se a uma análise Econômica do Direito acerca do período no qual essa norma foi editada, é curioso observar que a Portaria DECEX 8/91 foi estabelecida na época em que justamente se buscava, no Brasil, a abertura comercial por intermédio do Plano Brasil Novo – popularmente conhecido como Plano Collor I. O previsto nessa norma, ao que tudo indica, estaria na contramão da liberalização das importações tão fortemente constatadas no referido Plano.

Paulo Burle comenta o referido plano que visava à liberalização:

Um dos fatos que chama a atenção do analista que se propõe a estudar o comércio exterior brasileiro é o fechamento da economia do País. Em 1989, por exemplo, a

participação das importações brasileiras no PIB foi de apenas 5,2% (B. Mens. BACEN, 1992). Nesse contexto, a abertura comercial adotada pelo Plano Collor I a partir de março de 1990 era um das mudanças estruturais mais aguardadas para se modernizar a economia e para se retomar o crescimento. Segundo Braga (1987), uma liberalização de importações deveria iniciar-se por uma retirada de barreiras não tarifárias (visando propiciar um nível de proteção tarifária transparente) e terminar por um programa de redução gradual de tarifas acoplado a negociações multilaterais de concessões tarifárias também dos parceiros comerciais (BURLE, 1993).

Assim, verifica-se que ao implementar a política pública de proibição de produtos usados – dentre eles os pneus usados ou a carcaça do pneu usado – o Governo se deparou com um entrave. Isso porque, por um lado, a proibição, protegeria o mercado interno, bem como evitaria que amontado de pneus se aglomerassem no Brasil prejudicando o meio ambiente e a qualidade de vida das pessoas, dos animais e dos vegetais.

No entanto, por outro lado, esses benefícios trazidos por essa política pública poderiam resultar na violação aos princípios da livre iniciativa e da liberdade de comércio previstos no artigo 170, IV e parágrafo único, da Constituição Federal, de 1988.

Em virtude dessa provável violação, em 1992, o Governo Federal brasileiro, no ideal da liberalização das importações, opta em permitir a importação de pneumáticos usados desde que eles fossem destinados exclusivamente à recauchutagem no país.

Assim consignou-se no artigo 1º da Portaria DECEX 1, de 9 de janeiro de 1992:

Art. 1º - Incluir no Anexo B da Portaria DECEX nº 08, de 13.05.91 (D.O.U. de 14.05.91), o seguinte tratamento administrativo: 4012.20.0000 – pneumáticos usados (carcaças) a) **importação permitida exclusivamente quando a mercadoria se destinar à recauchutagem no País** e forem observadas as seguintes condições: a.1) o importador deverá ser empresa recauchutadora de pneus; a.2) o volume de importações autorizadas será limitado à capacidade de processamento do importador; a.3) o importador deverá consignar cláusula da GI, na forma abaixo: “a presente guia ampara a importação de carcaças de pneumáticos usados destinadas, exclusivamente, à recauchutagem no País”.

Verifica-se, por essa normativa, que a política pública implementada em 1991 foi alterada a fim de se permitir a importação de pneus usados desde que destinados exclusivamente a essa recauchutagem.

Cabe salientar que anterior a essas Portarias, negociava-se no âmbito das Organizações das Nações Unidas, uma Convenção Internacional acerca do controle de movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos. Essa Convenção, denominada de Convenção da Basileia, foi adotada em 22 de março de 1989, entrando em vigor, para o Brasil, a partir de 30 de dezembro de 1992 por intermédio do Decreto 875, de 19 de julho de 1993.

Pelo preâmbulo da Convenção, reconheceu-se plenamente que qualquer Estado parte tem o direito de proibir a entrada ou eliminação de resíduos perigosos estrangeiros em seu território, haja vista os prejuízos que se pode causar à saúde humana e ao meio ambiente.

As partes da presente Convenção,

Consciente do risco que os resíduos perigosos e outros resíduos e seus movimentos transfronteiriços representam para a saúde humana e o meio ambiente,

(...)

Reconhecendo plenamente que qualquer Estado tem o direito soberano de proibir a entrada ou depósito de resíduos perigosos e outros resíduos estrangeiros em seu território.

Com azo nessa Convenção Internacional – devidamente internalizada no ordenamento jurídico brasileiro – o Governo Federal opta em alterar a política pública no que tange à importação de pneus usados proibindo definitivamente a importação desses pneus tal qual se percebe pela Portaria DECEX 18/1992.

Art. 1º - Fica revogada a Portaria DECEX nº 1, de 9 de janeiro de 1992.

Art. 2º - As importações de pneumáticos usados (carcaças) ficam sujeitas ao disposto no art. 27 da Portaria DECEX nº 8, de 13 de maio de 1991.

Em várias outras Resoluções, Portarias e Decretos confirmou-se a vedação das importações dos pneus usados em cumprimento à mencionada norma internacional. Acrescenta-se que, mediante o Decreto 3.919, de 2001 – em busca de maior efetivação na implementação dessa política –, o Brasil impôs multa àqueles que importassem esses tipos de pneus.

3. Alegação pelo Uruguai da Política Pública implementada pelo Brasil perante o Tribunal Arbitral *ad hoc* do Mercosul

A mudança nessa política pública resultou em um conflito internacional para o Brasil. Inicialmente o conflito foi com a República do Uruguai – parceiro comercial do Brasil no Mercado Comum do Sul (Mercosul).

O Uruguai interpretou que as ações tomadas pelo Governo brasileiro no que tange à importação de pneus usados, violava Acordos Internacionais celebrados no âmbito do Mercosul. Em vista dessa alegada violação, o Uruguai levou o conflito para ser solucionado mediante a arbitragem do bloco regional.

Instado a se pronunciar, o Brasil defendeu-se alegando, em síntese, que não se tratava de violação a Acordos Internacionais, muito pelo contrário, a proibição era amparada no artigo no artigo 2º da Resolução do Grupo Mercado Comum – GMC 109/94, no qual se consignou acerca do tratamento a ser dado à importação de bens usados (FAVARO, 2011, p. 231).

O entendimento do Tribunal Arbitral *ad hoc* do Mercosul foi, no entanto, favorável ao pleito do Uruguai de modo que o Brasil se viu obrigado a editar a Portaria SECEX 8/2002, bem como o Decreto 4.592, de 2003.

Pela Portaria retirou-se à proibição da importação de pneumáticos remoldados se provenientes dos Estados membros do Mercosul, *verbis*:

Art. 1º Fica autorizado o licenciamento de importação de pneumáticos remoldados, classificados nas NCM 4012.11.00, 4012.12.00, 4012.13.00 e 4012.19.00, procedentes dos Estados Partes do MERCOSUL ao amparo do Acordo de Complementação Econômica nº 18.

Já pelo Decreto 4.592, de 2003, O Brasil isentou do pagamento da multa as importações de pneumáticos reformados se procedentes dos Estados membros do Mercosul.

Art. 47 (...) §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." (NR)

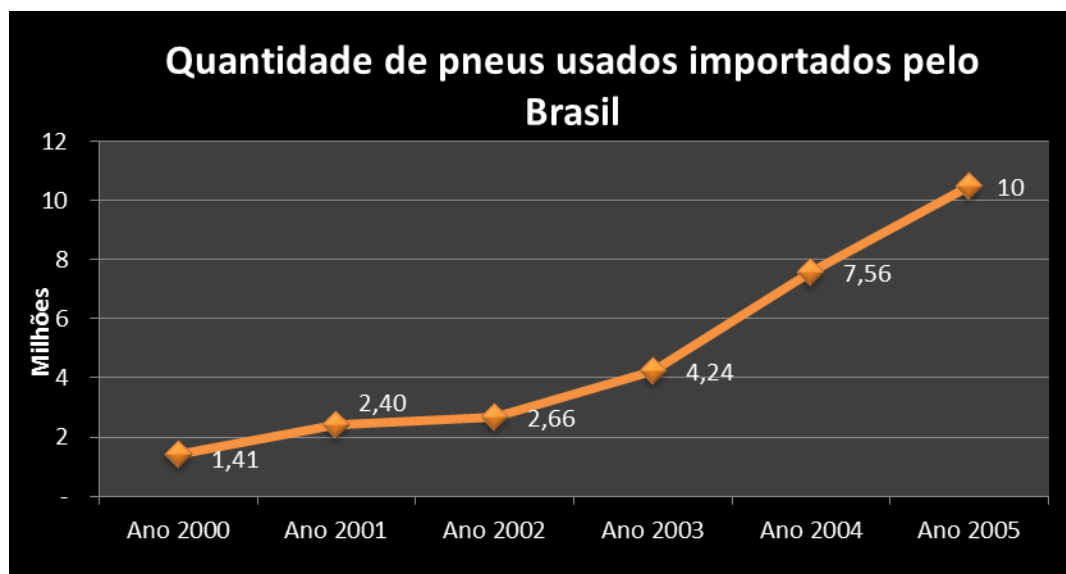
Percebe-se, desse modo, que a política pública adotada pelo país foi modificada tendo em vista a decisão proferida no laudo arbitral do Tribunal Arbitral *ad hoc* do Mercosul.

Ocorre que essa nova alteração legislativa procedida pelo Brasil em cumprimento ao laudo arbitral do Mercosul acabou por criar discriminação com os demais Estados. Isso porque, os países do Mercosul estariam sendo beneficiados em detrimento de outros países que continuariam a serem proibidos de importarem os seus pneus usados ao Brasil.

Esse fato levou a algumas empresas brasileiras, importadoras da carcaça de pneus usados em especial de países europeus, a questionarem, judicialmente, as medidas tomadas pelo Governo brasileiro.

Muitos juízes, por intermédio de liminares, acabaram concedendo o direito a essas empresas de importarem pneus usados de quaisquer países. Em síntese, esses magistrados entendiam que a ação pública implementada pelo Brasil acabava por criar violação aos princípios da livre iniciativa e da liberdade de comércio previstos no já citado artigo 170, IV e parágrafo único, da Constituição Federal, de 1988.

Em alguns casos, nos Tribunais Regionais Federais, o Brasil conseguiu reverter a decisão dos juízes de primeiro grau. Em outros, no entanto, a decisão era corroborada o que resultou num aumento significativo da importação de pneus usados, tal como se percebe pelo gráfico a seguir:



Procedendo-se a uma análise do gráfico, verifica-se que a implementação da política pública brasileira – proibição das importações de pneus usados – acabou não tendo, ao longo dos anos, a eficácia esperada. Isso porque, a partir do laudo arbitral do Mercosul de 2002 – no qual se determinou a obrigatoriedade de o Brasil adequar sua norma a fim de permitir as importações de pneus usados provenientes de países do bloco regional – e de algumas decisões liminares permitindo as importações de pneus usados provenientes de quaisquer países, a quantidade de pneus usados importados pelo Brasil aumentou significativamente.

4. Alegação pelas Comunidades Europeias da Política Pública implementada pelo Brasil perante o Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio

Nesse ínterim, as Comunidades Europeias – atualmente denominada de União Europeia – passaram a entender que as normativas brasileiras impunham medidas que afetavam desfavoravelmente importação de pneus usados proveniente de países pertencentes àquele bloco regional. Desse modo, a fim de solucionar essa restrição comercial, as Comunidades Europeias, em 20 de junho de 2005, solicitaram a realização de consultas com o Brasil, em conformidade com o artigo XXII, parágrafo 1 do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio de 1994 e artigo 4 do ESC (OSC/OMC, 2007, p. 15).

As consultas foram realizadas em 20 de julho de 2005, em Genebra, mas não foram suficientes para que se evitasse a constituição de um painel para analisar a controvérsia (OSC/OMC, 2007, p. 15).

Sendo assim, em 17 de novembro do mesmo ano, as Comunidades Europeias solicitaram ao Órgão de Solução de Controvérsias que instituisse um painel a fim de que fosse analisada as medidas protecionistas adotadas pelo Brasil (OSC/OMC, 2007, p. 17).

Instalado o painel, no OSC da Organização Mundial do Comércio – OMC, as partes – União Europeia e Brasil – foram instadas a se pronunciarem.

As Comunidades Europeias alegaram, em síntese, que o Brasil, ao proibir as importações de pneus usados provenientes de outros países que não pertencente ao bloco do Mercosul, violava princípios do Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT, em especial, o princípio da

cláusula da nação mais favorecida. Ademais, expunham que a medida tinha por condão proteger o mercado interno em clara violação aos princípios comerciais da livre concorrência. Acrescentaram ainda que as liminares judiciais, proferidas por alguns juízes, permitindo as importações aumentaram significativamente as importações, de modo que constituía uma medida discricionária injustificável e restritiva do comércio internacional (FAVARO, 2011, p. 240-241).

O Brasil, em sua defesa, alegou que tomara essa medida com o único intuito de proteger a saúde e a vida das pessoas e dos animais e para preservação dos vegetais e não de proteção ao mercado interno. Ademais expôs que a exceção concedida aos países integrantes do Mercosul se justificava tendo em vista a determinação constante no laudo arbitral do bloco regional. No que tange as liminares deferindo as importações, o Brasil ponderou que vinha tomando medidas judiciais cabíveis a fim de revertê-las, em especial, mediante a proposição de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF, perante o STF. Acrescentou ainda que essas liminares não haviam aumentado significativamente as importações, tal qual alegado pelas Comunidades Europeias (FAVARO, 2011, p. 246-248).

Na análise do caso perante o painel, o Brasil obteve êxito ao conseguir demonstrar que a proibição às importações dos pneus usados era necessária para a proteção da saúde e do meio ambiente, nos termos do artigo XX(b) do GATT 1994. O painel, portanto, entendeu que as medidas apresentadas pelas Comunidades Europeias, no que concerne à reciclagem dos pneus, eram ineficazes ou de pouco efeito para a proteção da saúde das pessoas e do meio ambiente. De igual modo, o painel acatou a tese do Brasil de que a exceção aos pneus provenientes de países membros Mercosul era justificável (FAVARO, 2011, p. 303-304).

O Brasil, no entanto, não conseguiu convencer o painel de que o aumento nas importações não fora significativo com a permissão das importações concedida por intermédio de liminares judiciais. Até porque, conforme gráfico colacionado, as importações desses produtos dobraram se comparado os anos de 2003 a 2005 – anos nos quais diversas liminares judiciais permitindo as importações foram proferidas (FAVARO, 2011, p. 304-305).

Assim, o painel conclui que o Brasil deveria tomar providências a fim de que as importações autorizadas mediante liminares judiciais deixassem de constituir medida injustificável e restritiva do comércio internacional.

Descontentes com a decisão do painel, as Comunidades Europeias optaram apelar da decisão ao Órgão Permanente de Apelação – OPA do OSC. Alegaram as mesmas razões expostas perante o painel (FAVARO, 2011, p. 306).

O OPA apenas modificou o entendimento do painel no que tange à liberação da importação de pneus provenientes de países membros do Mercosul. Entendeu o OPA que a proibição às importações somente seria justificável e não constituiria uma restrição ao comércio internacional caso o Brasil adotasse medidas igualitárias quanto aos pneus reformados advindos de países pertencentes ao Mercosul e aos provenientes de países das Comunidades Europeias (FAVARO, 2011, p. 306-307).

Tendo em vista essa recomendação, o Brasil opta em acatá-la de modo que surgem duas opções: barrar as importações de pneus usados e/ou reformados provenientes de quaisquer países; ou liberar as importações desses produtos provenientes de quaisquer países, sem exceções, portanto, aos países integrantes do Mercosul (FAVARO, 2011, p. 306-307).

Coadunando com a tese de que as restrições às importações justificavam-se com base na proteção à saúde e à vida das pessoas e dos animais e para preservação dos vegetais, o Brasil opta pela primeira alternativa, qual seja: barrar as importações de pneus usados e/ou reformados provenientes de quaisquer países, tal como se percebe pela Portaria 24, de 26 de agosto de 2009 (FAVARO, 2011, p. 307).

Art. 42. Não será deferida licença de importação de pneumáticos recauchutados e usados, seja como bem de consumo, seja como matéria-prima, classificados na totalidade da posição 4012 da NCM. Parágrafo único. (revogado).

Assim, a partir dessa data, e em cumprimento às recomendações do Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, o Brasil passou novamente a adotar a política pública implementada em 1991 quando vetará a importação de pneus usados.

Internamente, pelo voto da Ministra Carmén Lúcia na ADPF 101-3/DF cassou-se as liminares judiciais que concediam direito às importações desses pneus corroborando, assim, a tese de proteção à saúde e à vida das pessoas e dos animais e para preservação dos vegetais alegadas, pelo Brasil, perante a Organização Mundial do Comércio.

5. Considerações Finais

Conforme se pode observar por esse artigo, a implementação da política pública possui um ciclo que vai desse a formulação e sua implementação, até a avaliação dos resultados alcançados com a política implementada.

No presente caso recorrido, o Governo foi obrigado a fazer ajuste na implementação da política pública no que tange à proibição da importação de pneus usados. Esse ajuste se deu em virtude da decisão proferida no âmbito do Tribunal Arbitral *ad hoc* do Mercosul.

Posteriormente, em vista da alteração legislativa decorrente da decisão, avaliando-se os resultados obtidos pela política pública implementada, verifica-se que estes ficaram aquém do interesse do país. Os resultados tornaram-se ainda piores quando a política pública instituída pelo Governo Federal foi afastada por intermédio de decisões liminares.

Somente com as recomendações do Órgão de Solução de Controvérsias da Organização Mundial do Comércio acatadas pelo Brasil e com o julgamento da ADPF 101-3/DF é que a política pública de proteção à saúde e à vida das pessoas e dos animais e a preservação dos vegetais – com base na proibição da importação de pneus usados – pode voltar a ser implementada.

Portanto, pelo estudo desse caso, constata-se a possibilidade de uma decisão/recomendação proferida por um Organismo Internacional afetar até mesmo uma política pública formulada e implementada por um Governo.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988.

_____. Portaria DECEX 1, de 9 de janeiro de 1992.

_____. Portaria DECEX 8, de 9 de janeiro de 1992.

_____. Portaria DECEX 18, de 13 de julho de 1992.

_____. Decreto 875, de 19 de julho de 1993.

_____. Decreto 3.919, de 19 de julho de 2001.

_____. Decreto 4.592, de 19 de julho de 2003.

BURLE, Lauro Lobo. A política de Comércio Exterior e a abertura do mercado de capitais: 1990-92. **Revistas Eletrônicas FEE**. Ano 1993, v. 20, n. 1. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/396/628>. Acessado em 13 de jul. de 2013.

FAVARO, Luciano Monti. **A solução de controvérsias na Organização Mundial do Comércio: o caso dos pneus reformados advindos da União Europeia**. Brasília: Ed. do Autor, 2011.

GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**. Ano 2008, v. 42, n. 1 e 2. Disponível em: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/2178-4582.2008v42n1-2p227/13337>. Acessado em: 13 de jul. de 2013.

MERCOSUL. Resolução GMC 109/94.

OSC/OMC. Relatório do painel (WT/DS332/R, de 12 de junho de 2007).

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Pleno. RE 203954/CE. Relator ministro Ilmar Galvão. DJU 07.02.1997.

_____. ADPF 101-3/DF. Relatora ministra Cármen Lúcia.