

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.200 GOIÁS

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES E DAS PROCURADORAS DO TRABALHO
ADV.(A/S)	: MAURO DE AZEVEDO MENEZES
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

VOTO-VISTA

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Nacional dos Procuradores e das Procuradoras do Trabalho (ANPT) em face da Lei n. 20.514/2019 do Estado de Goiás, que autoriza, para fins exclusivos de exportação, a extração e o beneficiamento do amianto da variedade crisotila.

O eminente Relator, ministro Alexandre de Moraes, em 23 de janeiro de 2023, concedeu medida cautelar que afastou a antecipação de tutela deferida pelo Juízo da Vara Única da Subseção Judiciária de Uruaçu na ação civil pública n. 1002022-72.2021.4.01.3505 e implicou a suspensão do processo até o julgamento de mérito desta ação. Contra esse pronunciamento foi interposto agravo interno.

A cautelar foi submetida a referendo na sessão virtual do Plenário ocorrida de 10 a 17 de fevereiro de 2023, mas o julgamento terminou suspenso em razão de pedido de destaque da ministra Rosa Weber.

O Relator reinseriu o processo na pauta de julgamentos virtuais da sessão de 9 a 16 de junho imediato, desta vez apreciando o mérito. Propôs a confirmação da medida cautelar e a procedência do pedido para a

declaração da inconstitucionalidade da Lei estadual de Goiás de n. 20.514/2019, consignando, ainda, a necessidade de modulação dos efeitos da decisão, de modo que passasse a ter eficácia apenas após o transcurso de 12 meses da publicação da ata do julgamento.

Na ocasião, o ministro Gilmar Mendes pediu vista. A ministra Rosa Weber antecipou voto, acompanhando parcialmente o Relator, para declarar a inconstitucionalidade da norma impugnada, mas divergindo quanto à confirmação da cautelar e à modulação dos efeitos da deliberação.

Na sessão virtual de 18 a 25 de outubro de 2024, o ministro Gilmar Mendes apresentou voto-vista. Acompanhou o Relator quanto à procedência da demanda, mas divergiu pontualmente quanto à extensão da modulação da eficácia, propondo que a declaração de inconstitucionalidade só produzisse efeitos passados 5 anos da publicação da ata do julgamento, tendo em conta os ditames da Lei n. 22.932/2024 do Estado de Goiás, que estabeleceu referido prazo para o encerramento das atividades de extração e beneficiamento do amianto crisotila naquele ente da Federação. O ministro Edson Fachin, por sua vez, acompanhou integralmente a ministra Rosa Weber no voto proferido. Na sequência, o processo foi destacado pelo Relator.

Na sessão virtual realizada entre 7 e 14 de março de 2025, o Ministro Relator apresentou complementação ao voto, propondo a alteração do prazo de modulação dos efeitos da decisão, a fim de que se iniciasse apenas após o decurso de 24 meses contados da publicação da ata de julgamento. Em seguida, pedi vista, no intuito de proceder a exame mais acurado da matéria.

É o relato do essencial. **Passo ao voto.**

ADI 6200 / GO

Esta ação foi ajuizada por entidade de classe de âmbito nacional, nos termos do art. 103, IX, da Constituição Federal e do art. 2º, IX, da Lei n. 9.868/1999. A proponente possui regular e específica representação processual para a propositura.

A relação de pertinência entre os objetivos institucionais da entidade e a questão posta na ação está em linha com o decidido na ADI 4.066 (Rel. Min. Rosa Weber, DJe 7.3.2018), na qual o Supremo reconheceu a legitimidade da requerente para impugnar a constitucionalidade de normas atinentes à exploração de amianto.

Assentada a legitimidade ativa, passo ao exame do mérito.

A norma impugnada é a Lei n. 20.514/2019 do Estado de Goiás, que “autoriza, para fins exclusivos de exportação, a extração e o beneficiamento do amianto da variedade crisotila no Estado de Goiás”. Eis o teor:

Art. 1º Fica autorizado no Estado de Goiás a extração e o beneficiamento do amianto da variedade crisotila em todo o território do Estado de Goiás.

§ 1º O amianto extraído descrito no caput deste artigo servirá exclusivamente para exportação do minério, seguindo os padrões e normas internacionais de transporte.

§ 2º As empresas responsáveis pela extração do minério e respectivo transporte também deverão obedecer a todas as normas de proteção à saúde e à segurança do trabalhador, constantes das correspondentes Normas Regulamentadoras (NRs).

Art.2º Esta Lei terá validade enquanto houver capacidade de extração de lavra ou disponibilidade do minério citado no Art. 1º.

ADI 6200 / GO

Art. 3º O Poder Executivo, no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir da publicação, deverá emitir regulamentação sobre esta Lei e as atividades relacionadas ao amianto crisotila no Estado de Goiás.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

O cerne da controvérsia consiste em aferir a compatibilidade da autorização estadual para a extração e o beneficiamento do amianto da variedade crisotila (asbesto branco), ainda que destinado exclusivamente à exportação, com os mandamentos constitucionais de tutela da saúde e do meio ambiente, à luz do princípio da sustentabilidade.

Esta Corte já analisou exaustivamente a questão, tendo consolidado o entendimento de que a extração e o beneficiamento da variedade crisotila do amianto devem ser vedados em razão da comprovada lesividade à saúde humana.

O art. 2º da Lei federal n. 9.055/1995 autorizava, em que pese de forma restrita, a extração, industrialização, utilização e comercialização do amianto da variedade crisotila, nos seguintes termos:

Art. 2º O asbesto/amianto da variedade crisotila (asbesto branco), do grupo dos minerais das serpentinas, e as demais fibras, naturais e artificiais de qualquer origem, utilizadas para o mesmo fim, serão extraídas, industrializadas, utilizadas e comercializadas em consonância com as disposições desta Lei.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, consideram-se fibras naturais e artificiais as comprovadamente nocivas à saúde humana.

Esse dispositivo foi objeto de impugnação na já mencionada ADI

4.066. Naquele julgamento, embora a maioria do Colegiado tenha se pronunciado pela inconstitucionalidade (5 de 9 votos proferidos), não foi atingido o quórum de 6 votos exigido nos termos do art. 23 da Lei n. 9.868/1999 para a proclamação de decisão com eficácia vinculante.

Nada obstante, em julgamentos posteriores, o Supremo declarou incidentalmente a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 9.055/1995, ao examinar leis dos Estados de São Paulo (ADI 3.937), Pernambuco (ADI 3.356), Rio Grande do Sul (ADI 3.357) e Rio de Janeiro (ADI 3.470), proclamando a higidez constitucional de normas estaduais que proibiam o uso do amianto ou determinavam a substituição progressiva da produção e comercialização de produtos com o mineral. A mesma conclusão foi alcançada na ADPF 109, na qual perscrutada lei do Município de São Paulo.

Além disso, ao apreciar os embargos de declaração nas ADIs 3.356 e 3.937, o Tribunal, por maioria, reconheceu efeitos vinculantes *erga omnes* à declaração de inconstitucionalidade incidental do art. 2º da Lei n. 9.055/1995. Confira-se:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AMIANTO VARIEDADE CRISOTILA. OMISSÃO QUANTO À EXTENSÃO DOS EFEITOS DA DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 2º DA LEI 9.055/1995: NÃO OCORRÊNCIA. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDOS E REJEITADOS. 1. O Supremo Tribunal Federal firmou compreensão de que são constitucionais as normas de entes subnacionais que proíbem a exploração do amianto crisotila, conclusão que pressupôs um juízo incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Federal n. 9.055/1995, que franqueava a possibilidade de extração, comércio e transporte de tal produto. A essa pronúncia incidental de

inconstitucionalidade foi atribuído efeito vinculante e eficácia *erga omnes* (ADIs 3.356, 3.357, 3.406, 3.470 e 3.937; ADPF 109). 2. As decisões de Cortes Constitucionais, ou de Tribunais de cúpula com funções constitucionais, possuem um inerente efeito expansivo, independentemente de o controle de constitucionalidade ter sido instaurado na via principal ou por incidentes cuja remessa ao Tribunal deriva de questão prévia suscitada em caso concreto (Alemanha: Primeiro Senado, acórdão de 10 de abril de 2018, III, n. 178 – BVerfGE 148, 147-217. Espanha: Sentença 45/1989 – Tribunal Constitucional). 3. Magistério do Eminentíssimo Ministro Teori Zavascki: as decisões prolatadas pelo Supremo Tribunal Federal, mesmo no assim chamado controle incidental de constitucionalidade, revestem-se de “natural eficácia expansiva”. A lógica de que a coisa julgada relaciona-se apenas às partes da lide, e nos limites objetivos da demanda, não pode ser automaticamente transposta para a situação em que “o julgador tiver feito um juízo – positivo ou negativo – a respeito da validade de uma norma”. Isso porque “os preceitos normativos têm, por natureza, a característica da generalidade, isto é, não se destinam a regular específicos casos concretos, mas, sim, estabelecer um comando abstrato aplicável a um conjunto indefinido de situações ou de pessoas”. Dessa forma, “põe-se em foco, objetivamente, a questão de como harmonizar a eficácia da decisão sobre a constitucionalidade da norma no caso concreto com as imposições dos princípios constitucionais da isonomia (...) e da segurança jurídica” (ZAVASCKI, Teori. A Eficácia das Sentenças na Jurisdição Constitucional. 3ª ed. São Paulo: RT, 2014, p. 26). 4. O perfil expansivo dos efeitos das decisões do Supremo Tribunal Federal é ainda mais pronunciado em situação como a dos autos, em que o juízo de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/1995 foi exarado em cognição abstrata, sendo desinfluyente que a pronúncia tenha ocorrido de modo incidental. 5. Não há falar em caráter inovador ou repentino no entendimento que atribui efeitos

expansivos à pronúncia incidental de inconstitucionalidade: 5.1. a compreensão de que a eficácia *erga omnes* da pronúncia de inconstitucionalidade, proferida em controle abstrato de normas, estava vinculada, fundamentalmente, à conformação normativa dessa modalidade especial remonta a período imediatamente subsequente ao estabelecimento da Representação de Inconstitucionalidade, pela EC 16/1965; 5.2. a jurisprudência desta Corte registra expressivo conjunto de acórdãos que evidenciam antigo e constante movimento de objetivização do controle incidental de inconstitucionalidade: (a) RCL 4.374/PE, pela qual este Tribunal revisou a decisão anteriormente proferida na ADI 1.232 e declarou a inconstitucionalidade do § 3º do art. 20 da Lei 8.742/1993 (LOAS); (b) RE 197.917, Rel. Min. Maurício Corrêa, fixação do número de membros de câmara de vereadores, a partir do caso do Município de Mira Estrela/SP; (c) HC 82.959, Rel. Min. Marco Aurélio, em que foi declarada, incidentalmente, a inconstitucionalidade do § 1º, do art. 2º da Lei 8.072/1990, que proibia a progressão de regime para condenados por crimes hediondos; 5.3. mesmo instrumentos tipicamente considerados como de “controle concentrado” não se mostram incompatíveis com declarações incidentais de inconstitucionalidade – que, quando ocorrem, se dão com efeitos *erga omnes*: a decisão proferida em sede de Recurso Extraordinário no Supremo Tribunal, que implique o reconhecimento da procedência ou improcedência da ação direta proposta no âmbito estadual, será igualmente dotada de eficácia *erga omnes*, considerados o efeito substitutivo recursal e a índole objetiva que notabiliza o processo na instância a quo (RE 199.281, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 12.3.1999; RCL 526, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 4.4.1997). 6. Conclusão do Plenário no sentido de que o juízo de inconstitucionalidade que recaiu sobre o art. 2º da Lei 9.055/1995 (norma autorizativa da exploração de amianto) deriva, de modo consequencial, da própria declaração de constitucionalidade das normas subnacionais impugnadas

(normas proibitivas da exploração de amianto). Sobretudo por ter sido proferida no âmbito de processo objetivo de controle de constitucionalidade, a atribuição de efeitos *erga omnes* é medida de rigor. 7. A jurisprudência majoritária do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que, em regra, o *amicus curiae* não possui legitimidade para a interposição de recursos em sede de controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes. 8. Embargos de declaração opostos pelo *amicus curiae* não conhecidos. Embargos de declaração opostos pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI) conhecidos e não providos.

(ADI 3.356 ED, Tribunal Pleno, Red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, DJe 2.5.2023)

O processo de inconstitucionalização do art. 2º da Lei n. 9.055/1995 operou-se à luz de informações científicas que vieram a confirmar, sem margem para qualquer dúvida razoável, os efeitos cancerígenos do amianto da variedade crisotila, também conhecido como asbesto branco, aliadas ao consenso acerca da inexistência de mecanismos eficazes à preservação da saúde daqueles que lidam com o mineral nas atividades laborais.

Ademais, já há algum tempo se conhecem opções tecnicamente viáveis e economicamente acessíveis para substituir o amianto, de sorte que sua proibição não inviabiliza a continuidade da produção industrial que antes se utilizava dessa matéria-prima.

No julgamento da ADI 4.066, a ministra Rosa Weber bem anotou que, “segundo a Organização Mundial da Saúde – OMS, a exposição ao amianto é um dos maiores fatores carcinogênicos ocupacionais, responsável por aproximadamente metade das mortes por câncer relacionado ao trabalho”. Na mesma ocasião, o ministro Celso de Mello

ressaltou que “o fato indiscutível é que a exposição ao amianto crisotila provoca riscos elevados que dão causa à asbestose, ao câncer pulmonar e ao mesotelioma da pleura, do peritônio e do pericárdio”.

Assim, minha convicção vai na linha do entendimento do Supremo acerca da inconstitucionalidade do art. 2º da Lei n. 9.055/1995, ante a natureza lesiva à saúde do asbesto/amianto da variedade crisotila (amianto branco).

O fato de a finalidade da extração e beneficiamento do mineral ser exclusivamente as exportações não afasta a lesividade à saúde humana e ao meio ambiente.

A tutela da saúde das pessoas e do meio ambiente tem como fundamento a dignidade da pessoa humana, cuja proteção deve ser privilegiada independentemente da nacionalidade ou do local em que se encontrem os indivíduos.

Impõe-se, assim, o reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei n. 20.514/2019 do Estado de Goiás, por violação aos direitos fundamentais à saúde (CF, arts. 6º e 196), à redução dos riscos inerentes ao trabalho, mediante normas de saúde, higiene e segurança (CF, art. 7º, XXII), bem como ao direito difuso a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, indispensável à sadia qualidade de vida (CF, art. 225, *caput*).

Avanço à análise da modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade e da medida liminar deferida.

O reconhecimento da inconstitucionalidade da Lei estadual n. 20.514/2019 e a consequente impossibilidade de extração e beneficiamento do amianto da variedade crisotila em Goiás – especialmente no Município de Minaçu – possuem impactos significativos na sociedade local,

considerada a redução da atividade econômica, que precisará ser adaptada e reconvertida a outros modelos de sustentabilidade social, ambiental e econômica.

Em estudo sobre a mineração de amianto crisotila em Minaçu/GO, Ricardo J. A. F. Gonçalves e Marcelo A. Dumont enfatizam a lesividade da atividade à saúde dos trabalhadores e ao meio ambiente, bem como a dependência econômica do Município em relação à exploração minerária:

Através da presente pesquisa, observou-se a relação entre a mineração de amianto de Minaçu e a produção de um território minério-dependente. Isso foi possível por intermédio da revisão bibliográfica crítica do modelo mineral brasileiro e da sistematização e análise de dados e informações. Os resultados demonstraram que no decorrer de décadas, Minaçu não reduziu a dependência econômica da mineração de amianto e não diversificou a economia. A mineração de amianto passou ser a principal fonte de emprego e arrecadação municipal. Diante disso, o município ficou exposto aos riscos de situações de crises econômicas diante do esgotamento da mina ou paralisação das operações minerais.

(A mineração de amianto e o desastre permanente da minério-dependência em Minaçu, Goiás, Brasil. *Élisée – Revista de Geografia da UEG*, Goiana, v. 12, n. 1, p. 16, 2023. Disponível em: www.revista.ueg.br/index.php/elisee/article/view/14072. Acesso em: 6 ago. 2024)

Na mesma linha, a Advocacia-Geral da União (AGU), em sua manifestação (eDoc 51), ressaltou a importância da atividade econômica para a localidade e os potenciais impactos sociais decorrentes do seu encerramento:

Todavia, a situação humana experimentada por município do Estado de Goiás reclama uma percepção diferenciada sobre a melhor forma de exigir a observância do entendimento jurisprudencial dessa Suprema Corte naquela localidade. O quadro fático descrito pela Assembleia Legislativa e pelo Governador do Estado de Goiás sinaliza para uma situação de dependência econômica relativa ao município de Minaçu, cujo agravamento pode se refletir em crise social de vastas proporções.

Trata-se de um episódio de impacto desproporcional das consequências de um julgamento sobre um município. Mais do que uma tensão entre saúde e desenvolvimento econômico, a situação de Minaçu/GO apresenta uma equação mais complexa, em que é a própria subsistência social da cidade que está em risco, sobretudo se considerado o fato de que o Estado de Goiás como um todo atravessa percalços de ordem econômica financeira.

Tais circunstâncias revelam a necessidade de modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, na forma do art. 27 da Lei n. 9.868/1999, tanto para assegurar o tempo necessário à conclusão segura das atividades de exploração do amianto crisotila, quanto para viabilizar ao Município de Minaçu, diretamente afetado pela decisão, o implemento de políticas públicas voltadas à diversificação de sua base econômica e laboral.

O eminente Relator considerou adequado o período de 24 meses até o encerramento das atividades e a realocação dos recursos da atividade econômica local. Todavia, no ponto, com as devidas vênias, acompanho a divergência inaugurada pelo ministro Gilmar Mendes.

Em manifestação de 10 de outubro de 2024 (eDoc 163), o Governador

do Estado de Goiás informou a promulgação, em 15 de agosto, da Lei estadual n. 22.932/2024, versando prazo e plano operacional para o encerramento das atividades de extração e beneficiamento do amianto crisotila.

Referida norma legal fixou o máximo de 5 anos para a completa cessação das atividades em questão, além de prever a apresentação de plano estratégico voltado à mitigação dos impactos econômicos, sociais e ambientais decorrentes do término da exploração mineral.

Na minha visão, o tratamento que o Estado deu à matéria – relacionada à saúde pública, ao meio ambiente e à organização produtiva regional – deve ser analisado com deferência, desde que respeitados os limites constitucionais.

A proximidade do ente estadual com a realidade concreta permite identificar com maior precisão os impactos efetivos das políticas públicas, avaliar a viabilidade de sua execução e compreender as necessidades específicas da população local. É prudente, então, reconhecer a competência do Estado de Goiás para planejar a transição econômica de Minaçu, de forma coordenada e compatível com os valores constitucionais da proteção ambiental e justiça social.

Ademais, o prazo estipulado na norma não é demasiado extenso, consideradas a necessidade de encerramento seguro das atividades e a realocação dos recursos com menor afetação à atividade econômica local. Verifico satisfeitas, assim, as exigências de razoabilidade e proporcionalidade.

Filio-me, pois, à divergência inaugurada pelo ministro Gilmar Mendes, no sentido de que a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 20.514/2019 do Estado de Goiás produza efeitos a partir de 5 anos da

publicação da ata deste julgamento.

No tocante ao referendo da medida cautelar, acompanho o eminente Relator, embora por fundamento diverso.

O Juízo da Vara Única da Subseção Judiciária de Uruaçu, nos autos da ação civil pública n. 1002022-72.2021.4.01.3505, deferiu tutela provisória de urgência para determinar a suspensão das atividades de extração, exploração, beneficiamento, comercialização, transporte e exportação do amianto crisotila pela empresa Sama S.A. – Minerações Associadas, sediada em Minaçu/GO.

Segundo o Relator, o efeito prático dessa decisão equivaleria ao reconhecimento do vício de inconstitucionalidade da norma estadual, no que proibidas as atividades da única empresa em Goiás que faz a extração e o transporte, para fins de exportação, do mineral.

Considerando a relevância econômica dessa atividade para a região, bem como os impactos sociais decorrentes de sua imediata paralisação, pronuncio-me por ratificar a medida cautelar que implicou a cassação da tutela antecipada concedida na ação civil pública e determinou a suspensão do processo até o julgamento definitivo desta ação direta de inconstitucionalidade.

Todavia, com respeito à compreensão do eminente Relator, entendo que o pedido incidental de declaração de inconstitucionalidade da lei goiana formulado na ação civil pública configura questão prejudicial ao exame dos pedidos principais, razão pela qual não caracterizada usurpação da competência deste Supremo Tribunal Federal.

O próprio juízo federal de origem, ao conceder a antecipação de tutela, reconheceu expressamente os limites de sua atuação:

Assim, este juízo não poderá determinar a suspensão de uma diploma legislativo expedido pelo Poder Legislativo do Estado de Goiás, sob pena, além de atentar contra o princípio da separação dos poderes, exercer competência do Supremo Tribunal Federal, posto que a este cabe o controle concentrado de constitucionalidade para que possa declarar a inconstitucionalidade de uma lei com efeitos *erga omnes*. Tanto que, conforme informado na peça exordial, já foi ajuizada a ação direta de inconstitucionalidade nº 6.200/GO que questiona a validade da lei nº 20.514, de 16 de julho de 2019, do Estado de Goiás.

(eDoc 135, p. 4)

Portanto, considero que não houve uso indevido da ação civil pública em substituição à ação direta de inconstitucionalidade. O pedido incidental de controle difuso não fere a competência deste Supremo.

Ainda assim, levando em conta as razões de ordem social já examinadas e o forte impacto econômico na localidade, mantenho a posição de ratificar a medida cautelar anteriormente concedida, a fim de garantir segurança jurídica durante o período de transição estabelecido pela modulação.

Ante o o exposto, (i) ratifico a medida cautelar que cassou a decisão de antecipação de tutela proferida na ação civil pública n. 1002022-72.2021.4.01.3505 e determinou a suspensão do processo até o julgamento final desta ação direta de inconstitucionalidade; (ii) julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 20.514/2019 do Estado de Goiás; e (iii) modulo os efeitos da decisão, de forma que a declaração de inconstitucionalidade somente tenha eficácia após 5 anos, contados da publicação da ata deste julgamento, conforme propôs o

ADI 6200 / GO

ministro Gilmar Mendes.

Subsidiariamente, caso prevaleça o voto do Ministro Relator, acompanho a modulação alternativa, para que a decisão produza efeitos passados 24 meses da publicação da ata de julgamento.

É como voto.