

19/06/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.200 GOIÁS

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO - ANPT
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
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

VOTO-VOGAL

A Senhora Ministra Rosa Weber (Presidente): 1. Acolho o bem lançado relatório do Ministro *Alexandre de Moraes*, Relator.

A despeito do pedido de vista do eminente Ministro *Gilmar Mendes*, nosso Decano, considerando a proximidade da minha aposentadoria, peço licença para adiantar meu voto.

2. Adianto que, quanto ao mérito, acompanho o entendimento do eminente Ministro *Alexandre de Moraes*. Peço vênua, contudo, para divergir no tocante à confirmação da medida cautelar e à modulação de efeitos do julgado.

3. Em relação à confirmação da medida cautelar, entendo que a ação civil pública ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra a SAMA S.A. MINERAÇÕES ASSOCIADAS, a ETERNIT S.A., o ESTADO DE GOIÁS e a AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO – ANM não tinha como escopo principal a declaração de inconstitucionalidade da Lei estadual goiana 20.514/2019.

Na realidade, a leitura da petição inicial da ação civil pública permite constatar que seu objetivo primordial era a preservação do direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, além, é claro, de fazer prevalecer o entendimento firmado por esta Suprema Corte no sentido da inconstitucionalidade de leis que permitem a extração de amianto (ADI's 3.356/PE, 3.357/RS, 3.937/SP, 3.406/RJ e

ADI 6200 / GO

3.470/RJ, ADPF 109/SP).

Tanto assim, que voltado, o pedido principal, (i) ao cancelamento de todas as autorizações emitidas pela ANM para exploração de amianto no Município de Minaçu/GO, (ii) à proibição de extração de amianto pelas empresas mencionadas na municipalidade em questão, além da condenação, (iii) à imposição de encargo a ANM de monitorar a situação dos pontos de extração de amianto em tal localidade e (iv) à condenação a reparar os danos materiais e morais ocasionados por tal prática.

O pedido incidental de declaração de inconstitucionalidade da Lei 20.514/2019 é questão prejudicial ao êxito dos pleitos principais, o que evidencia, segundo penso, a inexistência de usurpação de competência deste Supremo Tribunal Federal, tendo em vista que não identifico a utilização transfigurada da ação civil pública como se ação direta de inconstitucionalidade fosse. Nesse sentido, cito, *inter plures*, os seguintes julgados (Rcl 1.898-ED/DF, Rel. Min. *Celso de Mello*, Segunda Turma, j. 10.6.2014, DJe 06.8.2014; Rcl 2.687/PA, Rel. Min. *Marco Aurélio*, Tribunal Pleno, j. 23.9.2004, DJ 18.02.2005; Rcl 6.449-AgR/RS, Rel. Min. *Eros Grau*, Tribunal Pleno, j. 25.11.2009, DJe 11.12.2009, *v.g.*):

“Reclamação: alegação de usurpação de competência originária do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, a): improcedência.

1. Decisão reclamada que, em ação civil pública, reconheceu incidentalmente a inconstitucionalidade da regra do direito intertemporal do decreto-lei que estabeleceu o Plano Verão sobre o cálculo da correção monetária das cadernetas de poupança e condenou instituição bancária a creditar correção monetária mais favorável, que advinha do regime legal anterior: validade: inexistência de usurpação da competência exclusiva do Supremo Tribunal para a ação direta de inconstitucionalidade.

2. Ação civil pública que veicula pedido condenatório, em favor de "interesses individuais homogêneos" de sujeitos indeterminados mas determináveis, quando fundada na invalidez, em face da Constituição, de lei federal não se

ADI 6200 / GO

confunde com ação direta de inconstitucionalidade, sendo, pois, admissível no julgamento da ACP a decisão incidente acerca da constitucionalidade da lei, que constitua questão prejudicial do pedido condenatório.

3. Hipótese diversa daquelas em que a jurisprudência do Supremo Tribunal entende que pode se configurar a usurpação da competência da Corte (v.g. Rcl 434, Rezek, DJ 9.12.1994; Rcl 337, Brossard, DJ 19.12.1994)."

(Rcl 597/SP, Red. p/ acórdão Min. *Sepúlveda Pertence*, Tribunal Pleno, j. 03.9.1997, DJ 02.02.2007)

"1. Contrato bancário. Juros. Capitalização em período inferior a um ano. Inadmissibilidade. Art. 5º da MP 2.087-29/2001, editada como MP 2.140-34. Inconstitucionalidade reconhecida incidentalmente. Controle difuso de constitucionalidade, exercido em ação civil pública. Não usurpação de competência do Supremo. Reclamação julgada improcedente. Agravo improvido. Inteligência do art. 102, inc. I, "a", da CF. Não usurpa competência do Supremo Tribunal Federal, decisão que, em ação civil pública de natureza condenatória, declara incidentalmente a inconstitucionalidade de norma jurídica.

2. RECURSO. Agravo regimental. Reclamação. Inconsistente. Inexistência de razões novas. Rejeição. É de rejeitar agravo regimental que não apresenta razões novas capazes de ditar reforma da decisão agravada."

(Rcl 1.897-AgR/AC, Rel. Min. *Cezar Peluso*, Tribunal Pleno, j. 18.8.2010, DJe 01.02.2011)

"RECLAMAÇÃO – RECURSO DE AGRAVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – CONTROLE INCIDENTAL DE CONSTITUCIONALIDADE – QUESTÃO PREJUDICIAL – POSSIBILIDADE – INOCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PRECEDENTES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

– O Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a

ADI 6200 / GO

legitimidade da utilização da ação civil pública como instrumento idôneo de fiscalização incidental de constitucionalidade, pela via difusa, de quaisquer leis ou atos do Poder Público, mesmo quando contestados em face da Constituição da República, desde que, nesse processo coletivo, a controvérsia constitucional, longe de identificar-se como objeto único da demanda, qualifique-se como simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio principal. Precedentes. Doutrina.”

(Rcl 27.990-AgR/TO, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. 28.9.2018, DJe 05.10.2018)

Desse modo, com a devida vênia, entendo que a decisão deferitória da cautelar suspendendo os efeitos do ato decisório emanado do Juízo de primeiro grau competente no âmbito de ação civil pública não se coaduna com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal.

Isso porque, como visto, o pleito de declaração de inconstitucionalidade da Lei goiana 20.514/2019 consubstancia mera questão prejudicial ao julgamento da ação civil pública, a demonstrar a não utilização dissimulada de referido instrumento processual.

Além disso, embora o Juízo de primeiro grau tenha deferido a tutela provisória de urgência, para suspender as *atividades de extração, exploração, beneficiamento, comercialização, transporte e exportação de amianto crisotila pela empresa SAMA sediada na cidade de Minaçu (GO) e a suspensão imediata dos efeitos das autorizações do DNPM (ANM), para pesquisa, lavra e beneficiamento de amianto, concedidos às empresas SAMA e ETERNIT, ou outras subsidiárias porventura detentoras de título minerário para exploração e beneficiamento de amianto crisotila no município de Minaçu (GO)*, **em nenhum momento houve pronunciamento no sentido da inconstitucionalidade da Lei questionada na presente ação direta ou mesmo de sua suspensão. Ao contrário, o Juízo de primeiro grau, ciente da tramitação desta ADI, não deferiu o pedido de tutela provisória no ponto em que pleiteada a suspensão do ato normativo impugnado nesta ADI.** Confira-se:

ADI 6200 / GO

“Por sua vez, quanto ao pedido de suspensão da eficácia da Lei nº 20.514, de 16 de julho de 2019, do Estado de Goiás, até o julgamento final da presente Ação Civil Pública, de modo a impedir o início/continuidade da atividade potencialmente danosa à saúde e ao meio ambiente por parte da empresa SAMA no conselho de Minaçu (GO), embora a doutrina e jurisprudência reconheça que cada magistrado pode realizar uma análise da constitucionalidade de uma lei, tal controle se dá de forma difusa, no âmbito do caso concreto e com efeito entre as partes do processo. (...) 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. Assim, com relação a este pleito, a pretensão autoral do Ministério Público Federal não deve ser acolhida.”

Inequivocamente, portanto, a ação civil pública não foi utilizada como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, a evidenciar a impossibilidade de confirmação da medida cautelar.

4. No que diz com a modulação de efeitos, também peço vênias ao Ministro *Alexandre de Moraes*, Relator, para dele divergir.

Em 24.8.2017, ao exame da ADI 4.066/DF, *de minha relatoria*, o Plenário desta Suprema Corte analisou a compatibilidade do art. 2º, *caput* e parágrafo único, da Lei 9.055/1995 com a Constituição Federal. Referido dispositivo legal possibilitava *a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte do asbesto/amianto e dos produtos que o contenham, bem como das fibras naturais e artificiais, de qualquer origem, utilizadas para o mesmo fim.*

Naquela assentada, tendo em vista o impedimento dos Ministros *Dias Toffoli* e *Roberto Barroso*, apesar da maioria de 05 (cinco) votos a 04 (quatro), não atingido o quórum de maioria absoluta previsto no art. 97 da Constituição Federal, razão pela qual não se pronunciou a inconstitucionalidade do art. 2º, *caput* e parágrafo único, da Lei 9.055/1995 e tampouco se atribuiu ao julgamento eficácia vinculante.

Na mesma data – 24.8.2017 – o Plenário deste Supremo Tribunal

ADI 6200 / GO

Federal apreciou a ADI 3.937/SP, na qual participou o Ministro *Dias Toffoli*. Nesse julgamento, reconhecida a constitucionalidade de lei paulista que proibia o uso de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto e **declarada a inconstitucionalidade do art. 2º, caput e parágrafo único, da Lei 9.055/1995, com efeito *erga omnes* e eficácia vinculante**.

Ou seja, a lei federal que permitia a extração, utilização e afins de amianto foi declarada inconstitucional por esta Casa, cujo efeitos passaram a emanar a partir da publicação da ata de julgamento (01.9.2017). A lei estadual que obstava prática desse estilo, por sua vez, teve sua constitucionalidade reconhecida.

Pouco tempo depois, ainda no ano de 2017 (29.11.2017 e 30.11.2017), o Plenário desta Suprema Corte reafirmou o entendimento ao finalizar o julgamento das ADI's 3.356/PE (ata publicada em 11.12.2017), 3.357/RS (ata publicada em 11.12.2017), 3.406/RJ (ata publicada em 04.12.2017) e 3.470/RJ (ata publicada em 04.12.2017) e da ADPF 109/SP (ata publicada em 11.12.2017).

Vê-se, pois, que, desde 2017, este Supremo Tribunal Federal reconhece a inconstitucionalidade de normas que possibilitam extração, utilização e afins de amianto.

A Lei goiana 20.514/2019, ao autorizar a extração e beneficiamento do amianto crisotila em todo território estadual, afrontou, manifestamente o entendimento firmado por esta Suprema Corte. Eis o inteiro teor do diploma normativo questionado:

“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,

ADI 6200 / GO

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.

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.”

Nem se alegue que o fato de a extração ter como finalidade exclusiva a exportação do minério descaracterizaria sua inconstitucionalidade. Tal como ressaltado pelo Ministro Alexandre de Moraes, *a exploração destinada exclusivamente à exportação, além de não se desvincular da compreensão proibitiva firmada pela CORTE, detém um caráter altamente prejudicial ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde das pessoas que entrem em contato com o mineral, se não no cenário local, ao menos no contexto global, pois, conforme conclusão obtida em recente investigação, “cada 20 toneladas de asbestos produzidas e consumidas matam uma pessoa em algum lugar do mundo”* (FURUYA, Sugio et al. *Global Asbestos Disaster. International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 15, maio, 2018, tradução livre).

A inconstitucionalidade da lei goiana, portanto, além de evidente, caracteriza uma tentativa burlar o entendimento do Supremo Tribunal Federal quanto ao tema.

5. Firme a jurisprudência desta Corte no sentido de que as decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade têm natureza declaratória e, portanto, resultam na pronúncia da nulidade *ab initio* da lei ou do ato normativo atacado. Segundo a doutrina clássica, porque nulo, o ato contrário à Constituição, de rigor, não confere direitos, não impõe deveres e não assegura proteção. É como se jamais houvesse existido.

Eventuais efeitos prospectivos atribuídos à decisão, a teor do art. 27

ADI 6200 / GO

da Lei 9.868/99, devem derivar de manifestação expressa do Tribunal, por maioria de dois terços de seus membros, de modo que a ausência de pronunciamento categórico nesse sentido só pode ser interpretada no sentido de considerar como *ex tunc* os efeitos imprimidos à respectiva decisão.

Dessa forma, configuradas as estritas condições materiais previstas no art. 27 da Lei 9.868/1999 – razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social –, cumpre ao Supremo Tribunal Federal, no desempenho do seu papel de Corte Constitucional, lançar mão do poder-dever de harmonizar o princípio da nulidade da norma inconstitucional com a exigência de preservação, considera a irreversibilidade dos fatos, de preceitos outros da Lei Maior que, sem essa providência, seriam feridos caso atribuída eficácia retroativa ou plena à decisão: notadamente a segurança jurídica, a confiança legítima e a boa-fé objetiva, expressões que são do devido processo legal e do Estado de Direito.

Assim, conquanto permitida a modulação de efeitos pelo art. 27 da Lei 9.868/1999, entendo ausentes, na espécie, razões aptas a legitimarem a adoção dessa técnica decisória.

Preservar a lei goiana questionada pelo prazo de 12 (doze) meses, *data venia*, transgride o postulado da segurança jurídica, pois permite a manutenção de diploma legislativo manifestamente inconstitucional e editado em absoluta dissonância com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal. Inexistente, portanto, justa expectativa, havia apenas o ímpeto de dissimular o entendimento desta Casa.

De outro lado, a modulação pretendida acarreta violação do brocardo *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, segundo o qual ninguém pode se beneficiar da própria torpeza.

Não estão presentes, na hipótese concreta, portanto, com a devida vênia, quaisquer dos motivos ensejadores da modulação de efeitos. Nesse sentido:

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 13.467/2017. REFORMA TRABALHISTA. REGRAS SOBRE GRATUIDADE DE JUSTIÇA.

ADI 6200 / GO

INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS DE FUNDAMENTAÇÃO NO ACÓRDÃO EMBARGADO. CONGRUÊNCIA ENTRE A CONCLUSÃO DO ACÓRDÃO EMBARGADO E OS PEDIDOS DA PETIÇÃO INICIAL. MODULAÇÃO DE EFEITOS EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA. REJEIÇÃO.

1. O Advogado-Geral da União tem legitimidade para a oposição de Embargos de Declaração nas ações de controle concentrado de constitucionalidade. Precedentes.

2. O acórdão embargado enfrentou e decidiu, de maneira integral e com fundamentação suficiente, toda a controvérsia veiculada na inicial, ausentes os vícios apontados pelo Embargante.

3. Embargos de declaração não se prestam a veicular inconformismo com a decisão tomada, nem permitem que as partes impugnem a justiça do que foi decidido ou suscitem matéria alheia ao objeto do julgamento, pois tais objetivos são alheios às hipóteses de cabimento típicas do recurso (art. 1.022 do CPC/2015).

4. Ausência, no caso de razões de segurança jurídica e interesse social (art. 27 da Lei 9.868/1999) a justificar a excepcional modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade.

5. Embargos de Declaração rejeitados.”

(ADI 5.766-ED/DF, Rel. Min. *Alexandre de Moraes*, Tribunal Pleno, j. 21.6.2022, DJe 29.6.2022)

“DIREITO CONSTITUCIONAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OMISSÕES NÃO VERIFICADAS. PEDIDO DE MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. IMPOSSIBILIDADE.

1. Não há erro, obscuridade, contradição ou omissão no acórdão questionado, o que afasta a presença dos pressupostos de embargabilidade.

2. Ausente a comprovação das razões concretas de segurança jurídica ou de excepcional interesse social,

ADI 6200 / GO

requisitos estipulados pelo art. 27 da Lei nº 9.868/99, descabe a modulação dos efeitos da decisão. Precedentes.

3. Embargos de declaração rejeitados.”

(ADI 7.076-ED/PR, Rel. Min. *Roberto Barroso*, Tribunal Pleno, j. 22.3.2023, DJe 02.3.2023)

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, OBSCURIDADE, CONTRADIÇÃO OU ERRO MATERIAL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

1. No acórdão embargado, assentou-se que, ao se ter por proibida a instalação de sistemas transmissores ou receptores a menos de cinquenta metros de residências, o Município de Americana/SP estabeleceu norma conflitante com a disciplina nacional sobre telecomunicações, da competência da União, nos termos do inc. XI do art. 21 e do inc. IV do art. 22 da Constituição da República.

2. Ausência de questão de segurança jurídica ou de excepcional interesse social: modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade nas ações do controle abstrato inaplicável. **A modulação, na espécie, instalaria insegurança pela permanência de efeitos de norma declarada inconstitucional.**”

(ADPF 731-ED/SP, Rel. Min. *Cármem Lúcia*, Tribunal Pleno, j. 22.3.2021, DJe 30.3.2021)

A corroborar o entendimento acima exposto, acentuo que, ao julgamento das ADI's 3.356/PE, 3.357/RS, 3.937/SP, 3.406/RJ, 3.470/RJ e da ADPF 109/SP, o Plenário deste Supremo Tribunal Federal rejeitou o pedido de modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, *caput* e parágrafo único, da Lei 9.055/1995. Imperioso, portanto, prevalecer a mesma compreensão na presente ação direta.

6. Ante o exposto, **acompanho**, em parte, o Ministro *Alexandre de Moraes*, Relator, quanto ao item *b* da parte dispositiva, para **declarar a inconstitucionalidade** da Lei 20.514/2019 do Estado de Goiás. **Divirjo**,

ADI 6200 / GO

contudo, no tocante aos itens *a* e *c*, para **não confirmar a medida cautelar deferida** nestes autos e para **não modular os efeitos da presente decisão**.

É como voto, renovando o pedido de vênia.