

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.200 GOIÁS

RELATOR	: MIN. ALEXANDRE DE MORAES
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO 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

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Conforme relatado, trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho, tendo por objeto a Lei Estadual 20.514/2019, que autoriza, para fins exclusivos de exportação, a extração e o beneficiamento do amianto da variedade crisotila no Estado de Goiás. Transcrevo seu 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.

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.

1) Questões preliminares

Inicialmente, destaco que a Constituição de 1988, alterando uma tradição em nosso direito constitucional, que a reservava somente ao Procurador-Geral da República, ampliou a legitimidade para propositura da ação direta de inconstitucionalidade, transformando-a em legitimação concorrente.

Para alguns dos legitimados do art. 103 da Constituição Federal, porém, a CORTE exige a presença da chamada pertinência temática, definida como o requisito objetivo da relação de pertinência entre a defesa do interesse específico do legitimado e o objeto da própria ação.

Assim é que, para qualquer ação de controle concentrado de inconstitucionalidade proposta por associações de classe e confederações sindicais (cf., art. 103, IX, da CF, c/c art. 2º, IX, da Lei 9.868/1999), mostra-se como necessário o atendimento dos seguintes requisitos: (a) pertinência temática entre a defesa de interesse próprio e específico do pretenso legitimado e o objeto da ação (ADI 4722 AgR, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Pleno, DJe de 15/2/2017; ADI 2747, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Pleno, DJ de 17/8/2007; ADI-MC-AgR 1507, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Pleno, DJ de 22/9/1995), com confirmação de referibilidade direta entre as normas contestadas e os objetos sociais das requerentes (ADI 4400, Rel. Min. AYRES BRITTO, redator para acórdão Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, DJe de 2/10/2013); (b) caracterização da requerente como entidade de classe ou sindical a partir da confirmação de que representante de categoria empresarial ou profissional; (c) abrangência ampla desse vínculo (representação), exigida da Entidade

ADI 6200 / GO

representação de toda a respectiva categoria, e não apenas de fração dela; e (d) caráter nacional da representatividade aferida pela demonstração da presença da entidade em pelo menos 9 (nove) estados brasileiros (ADI 2903, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJe de 19/9/2008; ADI 4009, Rel. Min. EROS GRAU, DJe de 29/5/2009).

No caso, considero precária a referibilidade entre os objetivos estatutários da entidade requerente (*“defender os interesses comuns dos membros do Ministério Público do Trabalho”*, sendo que *“a promoção de um meio ambiente laboral adequado e livre de riscos para a integridade psicofísica dos trabalhadores se insere dentre as finalidades institucionais do Ministério Público do Trabalho”*) e as normas goianas em debate. É que a função precípua da entidade classista é a defesa de seus associados e, no caso, de suas prerrogativas ministeriais, não alcançando, *prima facie*, os bens jurídicos tutelados pelas abrangentes funções constitucionais do Ministério Público.

Entretanto, em atenção ao princípio da colegialidade, deferir tal posicionamento ao consenso construído por essa SUPREMA CORTE que, por ocasião do julgamento da ADI 4066 (Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 07/03/2018), reconheceu a legitimidade da Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho para questionar atos normativos relacionados à exploração de amianto.

Ainda em caráter preliminar, anoto que a representação processual do autor, diferentemente do que fora alegado pelo Governador do Estado de Goiás (doc. 49, p. 7), encontra-se devidamente regularizada, eis que consta dos autos procuração específica para o ajuizamento da presente Ação Direta, conferida aos respectivos patronos pelo Vice-Presidente da entidade associativa (doc. 2), membro da Diretoria da ANPT legitimado para tanto pelo regramento estatutário aplicável (doc. 27; arts. 31, VII, e 34)

Desse modo, rejeito as aventadas preliminares de ilegitimidade ativa e de deficiência na representação processual.

2) Confirmação da medida cautelar

No que se relaciona ao comando liminar deferido por mim, entendo que essa questão processual subjacente à cognição sumária requer solução jurídica autônoma e prévia relativamente ao mérito desta ação de controle abstrato.

No presente caso, a medida acautelatória implementada detém clara natureza assecuratória, garantido a continuidade normativa e a eficácia da lei estadual controvertida, em razão da sua presumida constitucionalidade, contra o provimento jurisdicional que, em ação civil pública, a embargara por meios indiretos.

Trata-se, portanto, de tutela jurisdicional que objetivou remediar a ilegítima utilização de ação civil pública como sucedâneo de Ação Direta de Inconstitucionalidade, em evidente usurpação da competência deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Como se sabe, a concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada exige a comprovação de perigo de lesão irreparável (IVES GANDRA MARTINS, Repertório IOB de jurisprudência, n 8/95, p. 150/154, abr. 1995), uma vez que se trata de exceção ao princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais (ADI 1.155-3/DF, Pleno, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, DJ de 18/5/2001). Conforme ensinamento de PAULO BROSSARD, segundo axioma incontroverso, a lei se presume constitucional, porque elaborada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo Poder Executivo, isto é, por dois dos três poderes, situados no mesmo plano que o Judiciário (*A constituição e as leis a ela anteriores*. Arquivo Ministério da Justiça. Brasília, 45 (180), jul./dez. 1992. p. 139).

A análise dos requisitos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora* para a concessão de medida cautelar nas ações de jurisdição constitucional concentrada admite uma maior discricionariedade por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, com a realização de verdadeiro juízo de conveniência política (ADI 3.401 MC, Rel. Min.

ADI 6200 / GO

GILMAR MENDES, Pleno, decisão em 3/2/2005), pelo qual deverá ser verificada a conveniência do seu deferimento (ADI 425 MC, Rel. Min. PAULO BROSSARD, Pleno, decisão em 4/4/1991; ADI 467 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 3/4/1991), permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão (ADI 490 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 6/12/1990; ADI 508 MC, Rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, Pleno, decisão em 16/4/1991), bem como da plausibilidade inequívoca e dos evidentes riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente (ADI 474 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 4/4/1991), ou, ainda, das prováveis repercussões pela manutenção ou não da eficácia do ato impugnado (ADI 718 MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, decisão em 3/8/1992), da relevância da questão constitucional (ADI 804 MC, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Pleno, decisão em 27/11/1992) e da relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de *periculum in mora*, tais os entraves à atividade econômica (ADI 173 MC, Rel. Min. MOREIRA ALVES, Pleno, decisão em 9/3/1990), social ou política.

Conforme ressaltado na decisão concessiva da medida cautelar, ainda que em sede de cognição sumária, fundada em juízo de mera probabilidade, faziam-se presentes os requisitos necessários para o deferimento dos requerimentos formulados pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, pelo Município de Minaçu/GO e pelo Governador do Estado de Goiás.

De fato, o controle de constitucionalidade difuso caracteriza-se, principalmente, pelo fato de ser exercitável somente perante um caso concreto a ser decidido pelo Poder Judiciário. Assim, posto um litígio em juízo, o Poder Judiciário deverá solucioná-lo e para tanto, incidentalmente, poderá analisar a constitucionalidade ou não de lei ou de ato normativo – seja ele municipal, estadual, distrital ou federal.

ADI 6200 / GO

Dessa forma, em tese, nada impedirá o exercício do controle difuso de constitucionalidade em sede de ação civil pública, seja em relação às leis federais, seja em relação às leis estaduais, distritais ou municipais em face da Constituição Federal (RE 227159, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, 2^a Turma, DJ de 17/05/2002).

Ocorre, porém, que, se a decisão do Juiz ou Tribunal, em sede de Ação Civil Pública, declarando a inconstitucionalidade da lei ou ato normativo – seja municipal, estadual, distrital ou federal –, em face da Constituição Federal gerar efeitos *erga omnes*, haverá usurpação da competência deste SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, por ser o único Tribunal em cuja competência encontra-se a *interpretação concentrada da Constituição Federal* (Rcl 633, Rel. Min. NELSON JOBIM, DJ de 23/09/1996). Nesses casos, não se permitirá a utilização de ação civil pública como sucedâneo de Ação Direta de Inconstitucionalidade, a fim de exercer controle concentrado de constitucionalidade de lei ou ato normativo (Rcl 19662, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, 2^a Turma, DJe de 06/09/2016).

Observe-se que, mesmo em relação às leis municipais incompatíveis com a Constituição Federal, a inexistência de controle concentrado por parte do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (RTJ 102/49; 124/266; 124/612), salvo excepcionalmente pela via da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, não afasta a total impossibilidade de o *controle concentrado* da Constituição Federal ser exercida por outro órgão do Poder Judiciário, a quem caberá nessas hipóteses tão somente o exercício do *controle difuso* de constitucionalidade.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, nesse sentido, afirmou ser “*legítima a utilização da ação civil pública como instrumento de fiscalização incidental de constitucionalidade, pela via difusa, de quaisquer leis ou atos de Poder Público, desde que a controvérsia constitucional não se identifique como objeto único da demanda, mas simples questão prejudicial, indispensável à resolução do litígio*” (RE 424993, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, DJ de 19/10/2007). No mesmo sentido: Rcl 1503 e Rcl 1519, Rel. Min. CARLOS VELLOSO, Redator p/ Acórdão Min.

DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJ 10/02/2012, assim ementadas:

EMENTA Reclamação constitucional - Ação Civil Pública – Lei nº 9.688/98 – Cargo de censor federal - Normas de efeitos concretos – **Declaração de inconstitucionalidade** – **Pleito principal na Ação Civil Pública** – **Contorno de ação direta de inconstitucionalidade** – **Usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal** – Reclamação julgada procedente.

1. A ação civil pública em tela tem por objeto a Lei nº 9.688/98, que teve sua inconstitucionalidade arguida perante esta Suprema Corte, nos autos da ADI nº 2.980/DF, tendo o pleito sido rejeitado por se tratar de normas de efeitos concretos já exauridos.

2. A Lei nº 9.688/98 foi editada com o fim de imprimir eficácia à norma do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal de 1988, após provocação por esta Suprema Corte (ADI nº 889/DF), norma essa que versa, especificamente, sobre o aproveitamento dos ocupantes do extinto cargo de censor federal em outras carreiras.

3. **O pleito de inconstitucionalidade deduzido pelo autor da ação civil pública atinge todo o escopo que inspirou a edição da referida lei, traduzindo-se em pedido principal da demanda, não se podendo falar, portanto, que se cuida de mero efeito incidental do que restou então postulado.**

4. Voto vencido: a ação civil pública tem como pedido principal a pretensão de nulidade de atos de enquadramento de servidores públicos. A declaração de inconstitucionalidade da lei em que se embasa o ato que se pretende anular constitui fundamento jurídico do pedido, portanto, a *causa petendi*, motivo pelo qual não há falar em usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.

5. Reclamação julgada procedente, por maioria.

Assim, o que se veda é a obtenção de efeitos *erga omnes* nas declarações de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo em sede de ação civil pública, não importa se tal declaração consta como pedido principal ou como pedido *incidenter tantum*, pois mesmo neste a declaração de inconstitucionalidade poderá não se restringir somente às partes daquele processo, em virtude da previsão dos efeitos nas decisões em sede de ação civil pública dada pela Lei nº 7.347/1985.

Analizando esse complexo tema, especificamente em relação às declarações de inconstitucionalidade *incidenter tantum* em sede de ação civil pública que acabam gerando efeitos *erga omnes*, ARRUDA ALVIM (*Ação Civil Pública*. Coord. ÉDIS MILARÉ. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p. 157 e 162) expõe que:

[...] o que se percebe, claramente, é que, não incomumente, propõe-se ações civis públicas, de forma desconectada de um verdadeiro litígio, com insurgência, exclusivamente, contra um ou mais de um texto legal, e, **o que se pretende na ordem prática ou pragmática é que, declarada a inconstitucionalidade de determinadas normas, não possam mais elas virem a ser aplicadas**, no âmbito da jurisdição do magistrado ou do tribunal a esses sobrepostos. **Ou, se, linguisticamente, não se diz isso, é o que, na ordem prática resulta de uma tal decisão.** Ora, se se pretende que determinados textos não possam vir a ser aplicados, dentro de uma dada área de jurisdição, disto se segue tratar-se efetivamente de declaração *in abstracto*, da inconstitucionalidade, ainda que possa ter sido nominado de pedido de declaração *incidenter tantum*.

E conclui o referido autor que:

por tudo o que foi dito, afigura-se-nos que

inconstitucionalidade levantada em ação civil pública, como *pretenso* fundamento da pretensão, mas em que, real e efetivamente o que se persiga seja a própria inconstitucionalidade, é arguição incompatível com essa ação e, na verdade, com qualquer ação por implicar usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal.

Em conclusão, o que se pretende vedar é a utilização da ação civil pública como sucedâneo da Ação Direta de Inconstitucionalidade, **tal qual se constata na presente hipótese**, de forma a retirar do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL o controle concentrado da constitucionalidade das leis e atos normativos federais e estaduais em face da Constituição Federal (Rcl 1898, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 19/07/2001). Essa vedação aplica-se quando os efeitos da decisão da ação civil pública forem *erga omnes*, independentemente de tratar-se de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Por outro lado, não haverá qualquer vedação à declaração incidental de inconstitucionalidade (controle difuso) em sede de ação civil pública, quando, conforme salientado por esta CORTE SUPREMA, “*tratar-se de ação ajuizada, entre partes contratantes, na persecução de bem jurídico concreto, individual e perfeitamente definido, de ordem patrimonial, objetivo que jamais poderia ser alcançado pelo reclamado em sede de controle in abstracto de ato normativo*” (Rcl 602, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, DJ de 14/02/2003), ou seja, nessas hipóteses, será plenamente admissível “*a utilização de ação civil pública como instrumento de fiscalização incidental de constitucionalidade*” (RE 511961, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 13/11/2009).

No caso sob análise, como assinalado, os petionantes demonstram que, por meio da ação civil pública em questão, o Ministério Público Federal objetivou a própria suspensão da eficácia da Lei 20.514/2019, do Estado de Goiás, como pedido principal da demanda, de modo a impedir a exploração do amianto crisotila nos moldes em que autorizado pelo

ADI 6200 / GO

objeto desta Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Da mesma maneira, evidenciam que, muito embora assentando a impossibilidade de suspensão da vigência da lei estadual, o efeito prático da decisão concessiva da tutela de urgência equivale ao próprio reconhecimento do vício de inconstitucionalidade da norma, na medida em que, como ressaltado pela Assembleia Legislativa, proíbe a única empresa em Goiás de exercer a atividade de exploração e transporte para exportação do amianto crisotila. Transcrevo:

É nítido que o Ministério Público Federal, com a interposição da ação supracitada, busca expressamente a suspensão da eficácia da norma estadual cuja constitucionalidade se discute na presente ADI. Pela leitura da petição inicial, verifica-se que a controvérsia em torno da constitucionalidade da Lei nº 20.514/2019 do Estado de Goiás não foi suscitada incidentalmente no processo como mera questão prejudicial, tendo consistido no **próprio mérito dos pedidos**, ou seja, foi a norma o objeto autônomo e exclusivo da ação e, por consequência, da atividade cognitiva do juízo de primeiro grau ao acolher o pedido de tutela de urgência formulado.

[...]

Diga-se ainda que, ao acolher o pedido de tutela de urgência formulado na ACP 1002022-72.2021.4.01.3505, o magistrado de primeiro grau faz menção a decisões do E. STF em sede de controle de constitucionalidade, proferidas contra legislações outras, em discussões anteriores à edição da Lei Estadual n. 20.514/19. Seguindo esse raciocínio, a decisão indevidamente afasta a presunção de constitucionalidade da norma estadual questionada, sob o argumento de que:

“... o advento da lei estadual nº 20.514, de 16 de julho

de 2019, que autorizou a extração e o beneficiamento do amianto da variedade crisotila em todo o território do Estado de Goiás, **padece de vício de constitucionalidade**, de modo que não pode embasar de forma jurídica o exercício de uma atividade lesiva ao meio ambiente e à saúde humana, bem como as autorizações de ordem administrativa que foram expedidas com esteio no referido diploma legislativo”.

Ao final, contraditoriamente, o que deve ser sublinhado, a mesma decisão entendeu pela impossibilidade de determinar a suspensão da vigência da Lei Estadual nº 20.514/19, pois já em trâmite nesta Corte a presente ADI na qual se analisa essa mesma legislação.

Ora, é manifesta a intenção de esvaziar o conteúdo e o resultado prático da discussão travada nos presentes autos: (i) afirma-se que a lei goiana padece de vício de constitucionalidade; (ii) **proíbe-se a única empresa no Estado e no Brasil que atua nesse segmento de exercer sua atividade, ocasionando prejuízos ao Município de Minaçu e ao Estado de Goiás**; (iii) e, ao final, para tentar escapar da conclusão inevitável, afirma que não pode declarar a inconstitucionalidade da norma porque esse tema está submetido ao STF.

Ainda, cabe destacar que, à época dos requerimentos e do deferimento da cautelar, pendiam de análise por parte desta SUPREMA CORTE os embargos de declaração opostos nos diversos julgados que embasaram a decisão concessiva da tutela de urgência no âmbito da ação civil pública, em que se discutiam precisamente a eficácia *erga omnes* da declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/1995 e a possibilidade de modulação dos efeitos de tal decisão, razão pela qual

ADI 6200 / GO

vigia, então, a presunção de higidez da lei estadual, contra a qual haverá de ser exercido o controle concentrado de constitucionalidade por este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Nesse sentido, analisando liminarmente um contexto fático semelhante, destaco o seguinte trecho de decisão do eminente Ministro GILMAR MENDES na Reclamação 56.454 (Decisão Monocrática, DJe de 04/11/2022):

Sem prejuízo de melhor análise por ocasião do julgamento de mérito, parece-me que o STF, ao apreciar as referidas ações, não abordou a questão sob o enfoque do transporte para exportação do amianto crisotila.

Especificamente, quanto ao ponto, extrai-se dos autos que o Estado de Goiás editou a Lei 20.514/2019, que dispõe sobre autorização, para fins exclusivos de exportação, a extração e beneficiamento do amianto crisotila nos limites de seu território. O referido diploma legal foi objeto do ajuizamento da ADI 6.200, Rel. Min. Alexandre de Moares, cujo mérito ainda se encontra pendente de julgamento. Nesses termos, a meu ver, **ante a ausência, pelo menos por ora, de qualquer juízo de constitucionalidade sobre o conteúdo da Lei 20.514/2019, o diploma permanece hígido.**

Diante do exposto, CONFIRMO a medida cautelar concedida para CASSAR A DECISÃO que deferiu o pedido de tutela antecipada na Ação Civil Pública nº 1002022-72.2021.4.01.3505 (Vara Federal Única da Subseção Judiciária de Urucu) e DETERMINAR A SUSPENSÃO do trâmite do referido processo, até o julgamento de mérito desta Ação Direita de Inconstitucionalidade.

3) Mérito

No mérito, a controvérsia consiste em avaliar se as referidas normas estaduais, atinentes à mineração e ao tratamento de amianto, violam os postulados constitucionais de proteção à saúde, ao trabalho e ao meio ambiente.

A respeito do tema, observo que a extração mineral e o tratamento de amianto crisotila (amianto branco), fibra natural de larga utilização em setores vitais da indústria, embora aparente demonstrar menor grau de nocividade que as demais variedade de asbestos, terminam por contrapor os vetores constitucionais do desenvolvimento econômico e do equilíbrio ecológico, cuja conjugação, contudo, deve conformar um crescimento pautado na sustentabilidade, além de refletir um prudente e precavido escopo de equidade intergeracional, pois, como bem salienta JOSÉ AFONSO DA SILVA, a sustentabilidade encontra-se implicitamente inserta no texto constitucional, no capítulo destinado ao meio ambiente:

[...] esse é um conceito [*a sustentabilidade*] que tem fundamentos constitucionais, pois quando o art. 225 da CF impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado “para as presentes e futuras gerações”, está precisamente dando o conteúdo da sustentabilidade. E essa é uma cláusula que imanta todos os parágrafos e incisos daquele artigo.

(Direito Ambiental Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2019)

Esta SUPREMA CORTE, de igual modo, já reconheceu o caráter constitucional do princípio do desenvolvimento sustentável, em julgamento de cujo voto condutor transcrevo o seguinte trecho, da lavra do eminente Min. CELSO DE MELLO:

Concluo o meu voto: atento à circunstância de que existe um permanente estado de tensão entre o imperativo de desenvolvimento nacional (CF, art. 3º, II), de um lado, e a necessidade de preservação da integridade do meio ambiente (CF, art. 225), de outro, torna-se essencial reconhecer que a superação desse antagonismo, que opõe valores constitucionais relevantes, dependerá da ponderação concreta, em cada caso ocorrente, dos interesses e direitos postos em situação de conflito, em ordem a harmonizá-los e a impedir que se aniquilem reciprocamente, tendo-se como vetor interpretativo, para efeito da obtenção de um mais justo e perfeito equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, o princípio do desenvolvimento sustentável, tal como formulado nas conferências internacionais (a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, p. ex.) e reconhecido em valiosos estudos doutrinários que lhe destacam o caráter eminentemente constitucional (CELSO ANTÔNIO PACHECO FIORILLO, *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*, p. 27/30, item n. 2, 6ª ed., 2005, Saraiva; LUÍS PAULO SIRVINSKAS, *Manual de Direito Ambiental*, p. 34, item n. 6.2, 2ª ed., 2003, Saraiva; MARCELO ABELHA RODRIGUES, *Elementos de Direito Ambiental – Parte Geral*, p. 170/172, item n. 4.3, 2ª ed., 2005, RT; NICOLAO DINO DE CASTRO E COSTA NETO, *Proteção Jurídica do Meio Ambiente*, p. 57/64, item n. 6, 2003, Del Rey, v. g.)

(ADI 3.540-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ de 3/2/2006)

O eixo protetivo do meio ambiente, além de encontrar-se albergado em capítulo próprio do texto constitucional por obra do Constituinte Originário, também consubstancia princípio a reger a ordem econômica, objetivando, assim, reiterar a busca por um ponto de equilíbrio com

outros postulados caros ao Estado liberal, tal como o da livre iniciativa.

É precisamente nesse contexto que, sob a inspiração de instrumentos normativos internacionais tendentes ao progressivo abandono da exploração do mineral, em especial a Convenção 162 da OIT (Decreto 10.088/2019), o ordenamento jurídico nacional buscou internalizar a regulamentação de atividades relacionadas ao amianto no país.

O diploma resultante (Lei 9.055/95) vedou a extração, produção, industrialização, utilização e comercialização de determinadas variedades de amianto e proibiu, de modo categórico, a pulverização de todos os tipos de asbestos (art. 1º).

Permitiu, contudo, a extração, industrialização, utilização e comercialização do amianto da variedade crisotila (asbesto branco), desde que submetidas, entre outras, às seguintes condições: (a) fiscalização pelo Poder Executivo (art. 3º, § 2º); (b) acordo entre o respectivo sindicato de trabalhadores e o empregador como condição do alvará de funcionamento (art. 3º, § 3º); (c) envio de informações anuais ao SUS e aos sindicatos (art. 5º); (d) submissão a limites de tolerância (art. 7º); e) linha especial de financiamento para pesquisas científicas e tecnológicas no sentido da utilização, sem riscos à saúde humana, dos asbesto/amianto da variedade crisotila (art. 9º); e (f) consideração do transporte do referido mineral como de alto risco (art. 10).

Convenção 162 da OIT

Artigo 10

Quando necessárias para proteger a saúde dos trabalhadores, e viáveis do ponto de vista técnico, **as seguintes medidas deverão ser previstas pela legislação nacional:**

a) sempre que possível, **a substituição do amianto ou de certos tipos de amianto** ou de certos produtos que contenham amianto por outros materiais ou produtos, ou, então, o uso de tecnologias alternativas desde que submetidas à avaliação

científica pela autoridade competente e definidas como inofensivas ou menos perigosas.

b) a proibição total ou parcial do uso do amianto ou de certos tipos de amianto ou de certos produtos que contenham amianto para certos tipos de trabalho.

Lei 9.055/95

Art. 1º É vedada em todo o território nacional:

I - a extração, produção, industrialização, utilização e comercialização da actinolita, amosita (asbesto marrom), antofilita, crocidolita (amianto azul) e da tremolita, variedades minerais pertencentes ao grupo dos anfíbólios, bem como dos produtos que contenham estas substâncias minerais;

II - a pulverização (spray) de todos os tipos de fibras, tanto de asbesto/amianto da variedade crisotila como daquelas naturais e artificiais referidas no art. 2º desta Lei;

III - a venda a granel de fibras em pó, tanto de asbesto/amianto da variedade crisotila como daquelas naturais e artificiais referidas no art. 2º desta Lei.

Art. 2º O asbesto/amianto da variedade crisotila (asbesto branco), do grupo dos minerais das serpentinhas, 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.

ADI 6200 / GO

Nesse contexto, firmado o regramento geral para a exploração do amianto por meio de lei federal, diversas normas estaduais passaram a suplementá-la localmente, seja para impor novas restrições, seja para permitir sua execução de modo peculiar às conjunturas subnacionais.

Impugnadas em sede abstrata, este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL consolidou um primeiro juízo no sentido da inconstitucionalidade de normas locais que, antagonizando a legislação permissiva assentada em âmbito federal, vedassem atividades relacionadas à exploração do amianto. Nesse sentido, destaco:

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.

Não cabe a esta Corte dar a última palavra a respeito das propriedades técnico-científicas do elemento em questão e dos riscos de sua utilização para a saúde da população. Os estudos nesta seara prosseguem e suas conclusões deverão nortear as ações das autoridades sanitárias. Competência do Supremo Tribunal Federal circunscrita à verificação da ocorrência de contraste inadmissível entre a lei em exame e o parâmetro constitucional. Sendo possível a este Supremo Tribunal, pelos fatos narrados na inicial, verificar a ocorrência de agressão a outros dispositivos constitucionais que não os indicados na inicial, verifica-se que ao determinar a proibição de fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto, destinados à construção

civil, o Estado do Mato Grosso do Sul excedeu a margem de competência concorrente que lhe é assegurada para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V); proteção do meio ambiente e controle da poluição (art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII). A Lei nº 9.055/95 dispôs extensamente sobre todos os aspectos que dizem respeito à produção e aproveitamento industrial, transporte e comercialização do amianto crisotila. 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 eminentíssimo 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 2396, Rel. Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, DJ de 01/08/2003).

EMENTA: 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. Vedações previstas na legislação do Estado de São Paulo. Comércio exterior, minas e recursos minerais. Legislação. Matéria de competência da União (CF, 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). Conseqüência. 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 2656, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 01/08/2003).

ADI 6200 / GO

A impugnação específica ao regramento federal (Lei 9.055/95), diploma permissivo de caráter geral, terminou veiculada na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.066, de relatoria da eminente Min. ROSA WEBER.

À época, por ocasião do seu julgamento, compreendi que, a título de regulamentar um compromisso de direito internacional cuja diretriz é o progressivo abandono do uso do amianto, o legislador federal admitiu a utilização de certa modalidade dessa fibra, sob condições que terminariam especificadas no *standard* federal (grau de exposição, procedimentos de controle e fiscalização, sanções etc).

Não havia dúvida, tanto no Brasil quanto no plano internacional, sobre os perigos afeitos à sua exploração, sobretudo em face da evolução de estudos científicos nesse sentido, já existentes quando da edição da Lei 9.055, que regulamentou tais atividades com um escopo claramente protetivo. Em período anterior, a matéria era regida apenas por normatizações esparsas sobre direito minerário, regras de segurança e medicina do trabalho e normas previdenciárias.

Naquele momento, o Congresso Nacional, em pleno exercício da sua função legiferante (art. 22, XII, da Constituição Federal), detinha várias opções de regulamentação. O legislador poderia ter proibido de forma absoluta a exploração de todas as formas de amianto. Ou optado, como o fez, em autorizar somente uma faceta da indústria, especificamente aquela relacionada ao asbesto/amianto na variedade crisotila (art. 2º). Tal escolha foi efetuada, a meu ver, dentro de uma ótica de proteção à saúde e de proteção ao meio ambiente equilibrado.

O caráter protetivo ficou demonstrado por meio de uma estrutura normativa que, primeiro, vedou quaisquer atividades relacionadas a diversas variedades do asbestos, inclusive algumas relacionadas ao amianto, para depois permitir algumas operações com este tipo branco. O diploma regulamentou tal exceção com inúmeras restrições, a indicar uma efetiva ponderação por parte do legislador que resultou, então, em inúmeras condicionantes.

ADI 6200 / GO

Além disso, o legislador teve o cuidado de não permitir que a lei caducasse frente ao conhecimento científico que ia se avolumando. Previu, assim, em seu art. 3º, a possibilidade de atualização constante das normas que regem a excepcional utilização do amianto crisotila, avocando, assim, a tutela de convenções internacionais, acordos entre empregados e normas de medicina do trabalho.

Por esses motivos, concluí naquela ocasião que havia uma legislação posta, válida e eficaz, construída no âmbito legiferante da União de forma compatível com a Constituição Federal, razão pela qual julguei improcedente o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.066, declarando a constitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/1995, regramento que impõe a observância contínua e permanente de avanços obtidos em matéria de segurança, higiene, medicina do trabalho, acordos e convenções internacionais e acordos entre sindicatos de empregados e empregadores.

Embora vencido no julgamento, o colegiado não logrou formar o quórum necessário para a declaração de inconstitucionalidade da norma federal, mesmo com a maioria se posicionando neste sentido.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 9.055/1995. EXTRAÇÃO, INDUSTRIALIZAÇÃO, UTILIZAÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO E TRANSPORTE DO ASBESTO/AMIANTO E DOS PRODUTOS QUE O CONTENHAM. AMIANTO CRISOTILA. LESIVIDADE À SAÚDE HUMANA. ALEGADA INEXISTÊNCIA DE NÍVEIS SEGUROS DE EXPOSIÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO TRABALHO ANPT. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS DA JUSTIÇA DO TRABALHO ANAMATRA. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. REPRESENTATIVIDADE NACIONAL. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. MÉRITO. AMIANTO.

VARIEDADE CRISOTILA (ASBESTO BRANCO). FIBRA MINERAL. CONSENSO MÉDICO ATUAL NO SENTIDO DE QUE A EXPOSIÇÃO AO AMIANTO TEM, COMO EFEITO DIRETO, A CONTRAÇÃO DE DIVERSAS E GRAVES MORBIDADES. RELAÇÃO DE CAUSALIDADE. RECONHECIMENTO OFICIAL. PORTARIA Nº 1.339/1999 DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. POSIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE OMS. RISCO CARCINOGÊNICO DO ASBESTO CRISOTILA. INEXISTÊNCIA DE NÍVEIS SEGUROS DE EXPOSIÇÃO. LIMITES DA COGNIÇÃO JURISDICIONAL. QUESTÃO JURÍDICO-NORMATIVA E QUESTÕES DE FATO. ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA. ART. 2º DA LEI Nº 9.055/1995. FONTE POSITIVA DA AUTORIZAÇÃO PARA EXPLORAÇÃO ECONÔMICA DO ASBESTO CRISOTILA. LEI Nº 9.976/2000. LEGISLAÇÃO FEDERAL ESPECÍFICA E POSTERIOR. INDÚSTRIA DE CLORO. USO RESIDUAL. TRANSIÇÃO TECNOLÓGICA. SITUAÇÃO ESPECÍFICA NÃO ALCANÇADA PELA PRESENTE IMPUGNAÇÃO. TOLERÂNCIA AO USO DO AMIANTO CRISOTILA NO ART. 2º DA LEI Nº 9.055/1995. EQUACIONAMENTO. LIVRE INICIATIVA. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. VALOR SOCIAL DO TRABALHO. DIREITO À SAÚDE. DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, PROGRESSO SOCIAL E BEM-ESTAR COLETIVO. LIMITES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. COMPATIBILIZAÇÃO. ARTS. 1º, IV, 170, CAPUT, 196 E 225, CAPUT E § 1º, V, DA CF. AUDIÊNCIA PÚBLICA (ADI 3.937/SP) E AMICI CURIAE. CONTRIBUIÇÕES AO DEBATE. JURISPRUDÊNCIA DO ÓRGÃO DE APELAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO COMÉRCIO OMC. PROIBIÇÃO À IMPORTAÇÃO DE ASBESTO. MEDIDA JUSTIFICADA. ART. XX DO ACORDO GERAL SOBRE TARIFAS E COMÉRCIO GATT. PROTEÇÃO DA VIDA E DA SAÚDE HUMANA. CONVENÇÕES NºS 139 E 162 DA OIT. CONVENÇÃO DE BASILEIA SOBRE O

CONTROLE DE MOVIMENTOS TRANSFRONTEIRIÇOS DE RESÍDUOS PERIGOSOS E SEU DEPÓSITO. REGIMES PROTETIVOS DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. SUPRALEGALIDADE. COMPROMISSOS INTERNACIONAIS. INOBSERVÂNCIA. ART. 2º DA LEI Nº 9.055/1995. PROTEÇÃO INSUFICIENTE. ARTS. 6º, 7º, XXII, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. QUÓRUM CONSTITUÍDO POR NOVE MINISTROS, CONSIDERADOS OS IMPEDIMENTOS. CINCO VOTOS PELA PROCEDÊNCIA E QUATRO VOTOS PELA IMPROCEDÊNCIA. ART. 97 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ART. 23 DA LEI Nº 9.868/1999. NÃO ATINGIDO O QUÓRUM PARA PRONÚNCIA DA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 2º DA LEI Nº 9.055/1995.

(ADI 4.066, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 7/3/2018)

Vários regramentos locais proibitivos foram subsequentemente questionados em sede de controle concentrado, o que acabaria resultando em uma guinada jurisprudencial desta SUPREMA CORTE, cujas decisões reconheceriam, então, a validade dos diplomas paulista, pernambucano, gaúcho, fluminense e paulistano, além de declarar incidentalmente inconstitucional do art. 2º da Lei 9.055/95.

Ação direta de inconstitucionalidade. **Lei nº 12.684/2007 do Estado de São Paulo. Proibição do uso de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto.** Produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde. Competência legislativa concorrente. Impossibilidade de a legislação estadual disciplinar matéria de forma contrária à lei geral federal. Lei federal nº 9.055/1995. Autorização de extração, industrialização,

ADI 6200 / GO

utilização e comercialização do amianto da variedade crisotila. Processo de inconstitucionalização. Alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica. Natureza cancerígena do amianto crisotila e inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura. Existência de matérias-primas alternativas. Ausência de revisão da legislação federal, como determina a Convenção nº 162 da OIT. **Inconstitucionalidade superveniente da Lei Federal nº 9.055/1995. Competência legislativa plena dos estados. Constitucionalidade da Lei estadual nº 12.684/2007.** Improcedência da ação.

(ADI 3.937, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Redator do acórdão Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 1/2/2019)

Ação direta de inconstitucionalidade. **Lei nº 12.589/2004 do Estado de Pernambuco. Proibição da fabricação, do comércio e do uso de materiais, elementos construtivos e equipamentos constituídos por amianto ou asbesto.** Produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde. Competência legislativa concorrente. Impossibilidade de a legislação estadual disciplinar matéria de forma contrária à lei geral federal. Lei Federal nº 9.055/1995. Autorização de extração, industrialização, utilização e comercialização do amianto da variedade crisotila. Processo de inconstitucionalização. Alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica. Natureza cancerígena do amianto crisotila e inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura. Existência de matérias-primas alternativas. Ausência de revisão da legislação federal, como determina a Convenção nº 162 da OIT. **Inconstitucionalidade superveniente da Lei Federal nº 9.055/1995. Competência legislativa plena dos estados. Constitucionalidade da Lei estadual nº 12.589/2004.** Improcedência da ação

(ADI 3.356, Rel. Min. EROS GRAU, Relator do acórdão

ADI 6200 / GO

Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 1/2/2019).

Ação direta de inconstitucionalidade. **Lei nº 11.643/2001 do Estado do Rio Grande do Sul. Proibição da produção e comercialização de produtos à base de amianto.** Produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde. Competência legislativa concorrente. Impossibilidade de a legislação estadual disciplinar matéria de forma contrária à lei geral federal. Lei Federal nº 9.055/1995. Autorização de extração, industrialização, utilização e comercialização do amianto da variedade crisotila. Processo de inconstitucionalização. Alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica. Natureza cancerígena do amianto crisotila e inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura. Existência de matérias-primas alternativas. Ausência de revisão da legislação federal, como determina a Convenção nº 162 da OIT. **Inconstitucionalidade superveniente da Lei Federal nº 9.055/1995. Competência legislativa plena dos estados. Constitucionalidade da Lei estadual nº 11.643/2001.** Improcedência da ação.

(ADI 3.357, Rel. Min. AYRES BRITTO, Redator do acórdão
Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 1/2/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.579/2001 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. SUBSTITUIÇÃO PROGRESSIVA DA PRODUÇÃO E DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS CONTENDO ASBESTO/AMIANTO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INOCORRÊNCIA.

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ART. 24, V, VI E XII, E §§ 1º A 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONVENÇÕES NOS 139 E 162 DA OIT. CONVENÇÃO DE BASILEIA SOBRE O CONTROLE DE MOVIMENTOS TRANSFRONTEIRIÇOS DE RESÍDUOS PERIGOSOS E SEU DEPÓSITO. REGIMES PROTETIVOS DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. INOBSERVÂNCIA. ART. 2º DA LEI N° 9.055/1995. PROTEÇÃO INSUFICIENTE. ARTS. 6º, 7º, XXII, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI FLUMINENSE N° 3.579/2001. IMPROCEDÊNCIA. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 2º DA LEI N° 9.055/1995. EFEITO VINCULANTE E *ERGA OMNES*.

(ADI 3.470, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, DJe de 1/2/2019)

EMENTA: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI 13.113/2001 E DECRETO 41.788/2002, QUE DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DO USO DE MATERIAIS, ELEMENTOS CONSTRUTIVOS E EQUIPAMENTOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL CONSTITUÍDOS DE AMIANTO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. EXERCÍCIO LEGÍTIMO DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS PARA SUPLEMENTAREM A LEGISLAÇÃO FEDERAL. ARGUIÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Ante a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95, não invade a competência da União prevista nos arts. 24, V, VI e XII, da Constituição da República, a legislação municipal que, suplementando a lei federal, impõe regra restritiva de comercialização do amianto.

2. Trata-se de competência concorrente atribuída à União, aos Estados e Distrito Federal para legislar sobre produção, consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde, tendo os Municípios competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

3. Espaço constitucional deferido ao sentido do federalismo cooperativo inaugurado pela Constituição Federal de 1988. É possível que Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, no exercício da competência que lhes são próprias, legislem com o fito de expungirem vácuos normativos para atender a interesses que lhe são peculiares, haja vista que à União cabe editar apenas normas gerais na espécie.

4. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada improcedente, com a declaração incidental da constitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95

(ADPF 109, Rel. Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, DJe de 1/2/2019)

Contra a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/95, proferida no bojo destas ações abstratas atinentes às leis subnacionais, foram apresentados embargos declaratórios com o fito de esclarecer a extensão dos efeitos vinculante e *erga omnes* da decisão.

Julgados recentemente, acompanhei a ampla maioria então formada, de modo a, mantendo incólume os acórdãos embargados, preservar o escopo da interpretação firmada pelo TRIBUNAL no sentido da proibição da *extração*, da *industrialização*, da *utilização* e da *comercialização* do amianto crisotila em todo o território nacional, sem excepcionar qualquer hipótese (aí incluídas a *extração* para exportação e a *comercialização* para o exterior, portanto), seja em razão do conhecimento científico já agora acumulado quanto aos inúmeros malefícios decorrentes da substância, seja em razão dos indícios de ineficácia das tentativas de

ADI 6200 / GO

redução e controle desses efeitos nocivos.

Transcrevo, nesse sentido, o seguinte item da ementa que integra o acórdão da ADI 3470, de relatoria da Ministra ROSA WEBER:

7. [...] À luz do conhecimento científico acumulado sobre a extensão dos efeitos nocivos do amianto para a saúde e o meio ambiente e à evidência da ineeficácia das medidas de controle nela contempladas, a **tolerância ao uso do amianto crisotila**, tal como positivada no art. 2º da Lei nº 9.055/1995, **não protege adequadamente e suficientemente os direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente equilibrado** (arts. 6º, 7º, XXII, 196 e 225 da CF), tampouco se alinha aos compromissos internacionais de caráter supralegal assumidos pelo Brasil e que moldaram o conteúdo desses direitos, especialmente as Convenções nº 139 e 162 da OIT e a Convenção da Basileia.

Igualmente relevante, destaco os seguintes itens da ementa que sumariza o entendimento prevalente no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3937, que teve como Redator do acórdão o Ministro DIAS TOFFOLI:

4. [...] o art. 2º da Lei Federal nº 9.055/1995 passou por um **processo de inconstitucionalização**, em razão da alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica, e, **no momento atual, não mais se compatibiliza com a Constituição** de 1988. **Se, antes, tinha-se notícia dos possíveis riscos à saúde e ao meio ambiente ocasionados pela utilização da crisotila, falando-se, na época da edição da Lei, na possibilidade de uso controlado dessa substância, atualmente, o que se observa é um consenso em torno da natureza altamente cancerígena do mineral e da inabilidade de seu uso de forma efetivamente segura**, sendo esse o entendimento dos órgãos nacionais e internacionais que detêm autoridade no tema da saúde em

geral e da saúde do trabalhador.

[...]

7. (i) O **consenso dos órgãos oficiais** de saúde geral e de saúde do trabalhador em torno da natureza altamente cancerígena do amianto crisotila, (ii) a **existência de materiais alternativos** à fibra de amianto e (iii) a **ausência de revisão** da legislação federal **revelam a inconstitucionalidade superveniente (sob a óptica material)** da Lei Federal nº 9.055/1995, por ofensa ao direito à saúde (art. 6º e 196, CF/88), ao dever estatal de redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança (art. 7º, inciso XXII, CF/88), e à proteção do meio ambiente (art. 225, CF/88).

Assim, na esteira do que recentemente confirmado por este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no julgamento dos embargos de declaração opostos nas ações de controle concentrado acima referidas, faz-se necessário reconhecer que *“os conhecimentos científicos de que actualmente se dispõe não permitem definir um nível abaixo do qual se possa afirmar que já não existem riscos para a saúde”* (Directiva 2009/148/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30/11/2009), razão pela qual, em atenção aos princípios da prevenção e da precaução, a melhor maneira de controlar os riscos que são inerentes à matéria é eliminá-los (KRIEBEL, David; MYERS, Douglas. *Invited Perspective: Eliminating Toxics to Prevent Disease: Asbestos Leads the Way*. Environmental Health Perspectives, vol. 130, n. 5, maio, 2022).

Mesmo 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).

Ante tais considerações, há de se reconhecer a inconstitucionalidade material da legislação goiana impugnada, cujo teor normatizou, em âmbito subnacional, a extração e o beneficiamento de amianto crisotila nos limites territoriais do ente federado.

Nada obstante, observo que, nos termos do art. 27 da Lei 9.868/99, compete ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, decidir a respeito da modulação dos efeitos da decisão, fugindo da regra da teoria da nulidade dos atos inconstitucionais, que impõe a aplicação de efeitos *ex tunc*.

Assim, o dispositivo legal permite à CORTE percorrer um juízo de consequência de suas decisões, em ordem a sincronizá-la, da melhor maneira possível, com parâmetros constitucionais tutelados pelo referido art. 27 da Lei 9.868/99, evitando que a solução venha a se fazer aflitiva à segurança jurídica, bem como a outros interesses sociais eventualmente atingidos.

No caso sob análise, como bem destacado pela Advocacia-Geral da União, o quadro fático de dependência experimentada pelo Município de Minaçu/GO, cuja atividade predominante é a exploração do amianto, indica que “*mais do que uma tensão entre saúde e desenvolvimento econômico*”, sua situação “*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*”.

De fato, conforme noticiado pelo Governador do Estado de Goiás, “*após a paralisação da mina de Minaçu, em vista da decisão do Supremo Tribunal Federal que proibiu a extração do amianto crisotila, o município decretou estado de calamidade, por meio do Decreto nº 782/2019, em virtude do desemprego em massa (com a demissão dos trabalhadores da mina) e diminuição em larga escala do comércio local*”.

Considerando, ainda, a necessidade de assegurar prazo razoável para a finalização segura das atividades, que envolve, entre outros pontos, o adequado fechamento da unidade, com sua respectiva adequação ambiental, bem como eventuais rescisões de contratos de trabalho e pagamentos de indenizações devidas, razões de segurança jurídica e de excepcional interesse público recomendam a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade, para que ela tenha eficácia após decorrido o prazo de 12 meses a contar da publicação da ata deste julgamento.

4) Dispositivo

Diante do exposto, CONHEÇO da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade e:

- a) CONFIRMO A MEDIDA CAUTELAR concedida para cassar a decisão que deferiu o pedido de tutela antecipada na Ação Civil Pública nº 1002022-72.2021.4.01.3505 (Vara Federal Única da Subseção Judiciária de Uruaçu) e determinar a suspensão do trâmite do referido processo, até o julgamento de mérito desta Ação Direta de Inconstitucionalidade;
- b) julgo PROCEDENTE o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei 20.514/2019, do Estado de Goiás; e
- c) MODULO OS EFEITOS DA DECISÃO para que ela tenha eficácia após decorrido o prazo de 12 meses a contar da publicação da ata deste julgamento.

É o voto.