

# **ANÁLISE DAS PRINCIPAIS MOTIVAÇÕES PARA MUDANÇAS DE ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FRENTE AO ASBESTO**

Daniela Pinheiro Gonçalves

Orientador: Hécio de Abreu Dallari Júnior

## **Resumo**

Este trabalho apresenta análise jurisprudencial das Ações Diretas de Inconstitucionalidade sobre a permissibilidade do amianto no Brasil, visando encontrar as principais motivações para a mudança de posicionamento jurídico do Supremo Tribunal Federal.

Palavras-chave: Amianto. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 9.055/95.

## **1. INTRODUÇÃO**

A controversa do amianto atinge diversas áreas do conhecimento, incluindo a jurídica. Atualmente, no que tange a direito internacional, o entendimento majoritário é buscar erradicar a produção e consumo do mineral.

O Brasil inicia seu posicionamento contrário ao uso do amianto com a edição da Lei 9.055/95, quando passou a proibir diversas variedades de amianto. Ocorre que o artigo 2º dessa lei disciplina como permissivo o uso do grupo crisotila.

Diante dessa permissividade inicia-se um processo de elaboração de Leis Estaduais que buscavam proibir a utilização de todos os grupos de amianto, inclusive o da variedade crisotila. Ao mesmo tempo são impetradas diversas ADI alegando que a Leis Estaduais seriam inconstitucionais, principalmente por ultrapassar a competência legislativa dos Estados.

O julgamento dessas ações foram transformando-se ao longo do tempo. Essa pesquisa tem o intuito de analisar os julgamento dessas Ações Diretas de Inconstitucionalidade, visando encontrar quais aspectos motivaram a divergência de entendimento da Corte.

## **2. DESENVOLVIMENTO**

### **2. 1. CARACTERÍSTICAS DO AMIANTO**

#### **2.1.1. GRUPOS E VARIEDADES FIBROSAS**

O artigo “amianto”<sup>1</sup> publicado no CETEM (Centro de Tecnologia Mineral), em referência a classificação do asbesto expõe que os minerais amentíferos são divididos em dois grupos, cujos nomes são serpentina e anfibólio, cada um com suas respectivas variedades fibrosas.

O grupo das serpentinas apresenta a variedade fibrosa crisotila (amianto branco) e o grupo dos anfibólios apresenta as variedades: crocidolita (amianto azul), amosita (amianto marrom), tremolita, antofilita e actinolita.

De acordo com as disposições de Claudio Scliar<sup>2</sup> no livro “Amianto – mineral mágico ou maldito” as variedades com maior qualidade comercial são: a variedade crisotila do grupo das serpentinas e crocidolita, do grupo dos anfibólios.

---

<sup>1</sup> QUEIROGA, N. C. M. et al. Amianto. In: Rochas & minerais industriais: usos e especificações. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2005. Parte II. Cap.3. p.85-106.

<sup>2</sup> SCLIAR, Claudio. Amianto: mineral mágico ou maldito? Ecologia e disputa político-econômica/ Claudio Scliar. – Belo Horizonte: CDI, 1998.

As principais características comerciais do amianto são sua alta resistência mecânica e de superfície específica, o material também apresenta outras características relevantes como o boa capacidade de isolamento acústica, baixa condutividade térmica, afinidade com cimento, entre outros.

### **2.1.2. HISTÓRICO COMERCIAL DO AMIANTO**

Em acordo com o livro “Amianto – mineral mágico ou maldito” as primeiras aparições conhecidas do amianto datam da Idade da Pedra na Finlândia, seu uso foi ampliado com a Revolução Industrial, apresentando exponencial crescimento de consumo a partir de 1930 até o final de 1970, quando o sua produção apresenta uma queda considerável.

Importante ressaltar que os principais produtores dos minérios amiotróficos durante esse período foram Canadá e a ex-URSS. Entre 1878 e 1995 o Canadá foi responsável por um terço da produção mundial de fibras de amianto.

No Brasil a produção do mineral cresceu significativamente entre as décadas de 1970 a 1990, também é possível perceber que a produção e o consumo do mineral cresceram concomitantemente nessa fase, sobre isso ressalta o autor<sup>3</sup>:

Essa tendência nos leva a constatar que o amianto no Brasil também tem sido um companheiro de estrada do desenvolvimento capitalista, reproduzindo o que aconteceu nos EUA e na Europa desde o início do século

Ainda sobre a abordagem do autor vale ressaltar a influência econômica do amianto no nosso país. De acordo com o Claudio Scliar, sobre a produção do amianto em 1995<sup>4</sup>, afirma o autor:

A mineração do amianto, nesse mesmo ano gerou um total de US\$ 123 milhões de dólares, representado pouco mais de 1% da renda da atividade extrativa mineral do país.

Vale ressaltar que, por mais que não demonstre porcentagem significativa quando observada nos índices nacionais, o minério apresenta grande relevância econômica para o Estado de Goiás, assim a firma o autor<sup>5</sup>:

As expressivas marcas de tributos recolhidos pela extração e comercialização das fibras de amianto no Estado de Goiás, em relação aos outros minérios, 86% do

---

<sup>3</sup> Ibid., p.66.

<sup>4</sup> Ibid., p.70.

<sup>5</sup> Ibid., p.71.

ICMS e 49% do CFERM, significam uma parcela dos efeitos econômicos e sociais resultantes da presença e funcionamento da mina de amianto no norte do estado.

## **2.2. AMIANTO E A SAÚDE HUMANA**

No livro publicado em 1998 o autor Claudio Scliar afirmou haver divergências na comunidade científica principalmente no em três pontos: “1. A hipótese anfíbio, 2. Os riscos da exposição ambiental, 3 a existência ou não de um limite mínimo de exposição, 4. Os argumentos epidemiológicos” (Claudio Scliar, 1998, p.81).

Como anteriormente mencionado, a publicação do livro data-se de 1998, quando as divergências médicas sobre o tema eram latentes, atualmente Organizações Internacionais como a IARC e a OMS já se posicionaram sobre o tema e entendem existir periculosidade à saúde no uso do minério.

A OMS (Organização Mundial da Saúde), agencia especializada em saúde, publicou em 2017 um folheto de recomendações sobre o Amianto, nesse documento a agencia afirma<sup>6</sup>:

A exposição ao amianto, incluindo o crisótilo, causa cancro do pulmão, laringe e ovários, mesotelioma (cancro das membranas pleurais e peritoneais) e asbestose (fibrose pulmonar)

A IARC também entende que as fibras de amianto são prejudiciais à saúde humana:

Com relação ao câncer de pulmão, o IARC concluiu que há evidências suficientes de carcinogenicidade em humanos para todos os tipos de amianto, incluindo o crisotila.

Como observa-se, órgãos de pesquisas relacionada a ciência médica entendem pacificamente que os resíduos de amianto são prejudiciais à saúde humana. Atualmente as divergências sobre o posicionamento dos pesquisadores não está em apurar se o minério causa malefícios à saúde, o entendimento sobre esse aspecto é pacificado – o amianto certamente causa malefícios à saúde. Quando existe discussão sobre o tema é sobre como deve ser a utilização do mineral, se é possível manipular o material sem que ele cause prejuízos.

Baseado no dossiê elaborado pela Câmara dos Deputados sobre o amianto, o principal grupo de apoio do uso do amianto no Brasil hoje é a Eternit, de acordo com o posicionamento da empresa. Assim afirma o documento<sup>7</sup>:

---

<sup>6</sup> Amianto Crisótilo [Chrysotile asbestos]. Genebra: Organização Mundial da Saúde; 2017. Licença: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

<sup>7</sup> Câmara dos Deputados - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Dossiê Amianto Brasil. Brasília, 2010. p.131.

O grupo empresarial Eternit, que domina o monopólio da extração do amianto no Brasil, lidera a campanha no país pelo “uso controlado do amianto”. É uma tese. E ela diz que, embora o amianto seja um produto perigoso à saúde, é possível extraí-lo e manuseá-lo de forma controlada. Se adotados alguns procedimentos tecnológicos de segurança no processo industrial ficam eliminadas as possibilidades do amianto causar danos à saúde e ao meio ambiente.

### **2.3. AMIANTO E MEIO AMBIENTE**

O principal agravante do amianto ao ambiente é a poeira produzida pelo mineral. Ressalta-se que essa poeira não é exclusivamente antrópica, fenômenos naturais, como o intemperismo e processos erosivos também acarretam a exposição da poeira ao meio ambiente.

Uma das maiores dificuldades da indústria mineral é a contenção de poeira, esse problema agrava-se na indústria do amianto, pois a poeira amentífera contém partículas comprovadamente cancerígenas.

Exemplo vivido da problemática ambiental é o “Caso Minaçu”, denominação atribuída pelo dossiê supramencionado às problemáticas da extração de amianto no local, de acordo com o esse documento a poeira já demonstrava seu potencial prejudicial na época da publicação:

Da forma como está sendo feito o reflorestamento sobre os rejeitos, a poeira de amianto vai continuar se dispersando, chegando à sede do município e contaminando a população.

Hoje o posicionamento do Ministério do Meio Ambiente é orientado pelo banimento da utilização das fibras de amianto.

### **2.4. LEGISLAÇÃO**

De acordo com o dossiê “Amianto Brasil” elaborado pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável a primeira normativa a legislar sobre o amianto surgiu na década de 1970, quando foi elaborada a Portaria 3214<sup>8</sup>:

Portaria nº. 3214 - de 8/6/78, que aprova as Normas Regulamentadoras – NR – do capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas à Segurança e Medicina do Trabalho e institui no seu Anexo 12 da NR-15 (Atividades e Operações Insalubres) um limite de tolerância de 4,0 fibras maiores que 5 micrometros por centímetro cúbico de ar para poeiras minerais contendo asbesto (amianto) e que a avaliação será feita pelo método de filtro de membranas com aumento de 400-450X (objetiva 4 mm) e iluminação de contraste de fase.

---

<sup>8</sup> Ibid., p.238.

O principal feito legislativo sobre o uso do amianto foi a Lei Federal 9.055/1995<sup>9</sup>:

Disciplina 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 e dá outras providências

Essa lei inicia o movimento de bloqueio de produtos contendo amianto, em seu primeiro artigo a Lei veda o uso de diversas variedades de amianto<sup>10</sup>:

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 anfibólios, bem como dos produtos que contenham estas substâncias minerais;

Ocorre que a Lei 9.055/95 também autoriza a utilização da variedade crisotila:

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.

Essa permissividade da Lei Federal foi a principal motivação das controversas jurídicas sobre o tema. Isso porque, os Estados começaram a produzir normas que restringiam e até proibiam o uso da variedade crisotila, visando assegurar os direitos constitucionais como: a redução dos riscos à saúde (artigo 7º, inciso XXII), o direito a saúde (artigo 196), o direito ao Meio Ambiente equilibrado (artigo 225 §1º, inciso V).

As legislações estaduais ensejaram diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade que ao final levaram à vedação de todas as variedades de amianto no território nacional, a seguir será exposta a jurisprudência sobre o caso.

## **2.5. JURISPRUDÊNCIA**

O primeiro posicionamento do Supremo Tribunal Federal sobre o amianto foi em 26 de setembro de 2001 na medida cautelar da ADI 2.396/MS. Em 08 de maio de 2003 apreciou-se ADI 2.396/MS, juntamente com a ADI 2.656/SP. Em 04 de junho de 2008 o tema retornou a ser apreciado na medida cautelar da ADI 3.937. A pauta emergiu novamente em 24 de agosto de 2017 com a ADI 4.066. No mesmo dia ocorreu o julgamento conjunto sobre as ADI nº 3.937,

---

<sup>9</sup> BRASIL. Lei nº 9.055, de 1 de junho de 1995. Brasília, DF, jun. 1995.

<sup>10</sup> Ibid.

3356 e 3357 e a ADPF nº 109. Em 29 de novembro de 2017 ocorreu o último posicionamento da corte sobre, a ADI 3470.

A ADI 2.396/MS foi proposta pelo Governador do Estado de Goiás, visava impugnar a Lei nº2.210/2001 do Estado do Mato Grosso do Sul que vedava a fabricação, ingresso, comercialização e estocagem do amianto ou de produtos à base de amianto no território do Estado. Na análise da medida cautelar, o Supremo Tribunal Federal concedeu parcialmente a liminar suspendendo a eficácia dos dispositivos que vedavam a utilização do crisotila.

O posicionamento manteve-se ao analisar o mérito da ação, em 2003. Nesse momento julgou-se parcialmente procedente declarando a inconstitucionalidade dos artigos art. 1º, caput e §§ 1º, 2º e 3º, do art. 2º, do art. 3º, caput e §§ 1º e 2º, e art. 5º, parágrafo único, da Lei nº 2.210/2001, do Estado de Mato Grosso do Sul.

A ADI 2.656/SP foi proposta pelo Governador do Estado de Goiás, essa visava declarar inconstitucional artigos da Lei 10.813/2001, do Estado de São Paulo, que vedava a utilização de todos os grupos do minério. Essa foi julgada parcialmente improcedente, o que confirmava o posicionamento primário da corte.

A ADI 3.937/SP foi proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria em face da Lei nº 12.684/2007, do Estado de São Paulo. A lei estadual proibia o uso de produtos, materiais ou artefatos que contenham qualquer tipo de asbesto ou outros minerais que tenham fibras de amianto na composição, ainda que acidentalmente. Em primeiro julgamento o tribunal indeferiu a liminar, por maioria dos votos, esse foi o primeiro posicionamento contrário ao que outrora estava pacificado.

A ADI 4.066/DF proposta pela ANPT (Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho) e pela ANAMATRA (Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho), buscava declarar a inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei nº 9.055/1995, responsável pela autorização do uso do amianto crisotila. Esse não atingiu o quórum necessário para a proclamação de inconstitucionalidade ou constitucionalidade do artigo.

A ADI 3937 - que em 2008 teve a medida cautelar indeferida – foi julgada, por maioria, improcedente com declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Federal 9.055/1995.

Por fim, o último posicionamento da corte deu-se na ADI 3470 / RJ, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), buscava impugnar a lei

3.579/2001 do Estado do Rio de Janeiro. Entendeu-se pela improcedência da ação, e inconstitucionalidade do artigo 2º da lei nº 9.055/1955 com efeito vinculante *erga omnes*.

Ressalta-se que, exceto a ADI 4.066/DF, as ações aqui mencionadas foram interpostas pleiteando-se a inconstitucionalidade de Leis Estaduais que proibissem a utilização do amianto crisotila. Para efeitos práticos de comparação, nessa pesquisa iremos nos ater às Ações Diretas de Inconstitucionalidade com causa de pedir semelhante, portanto para não será abordada a ADI 4.066/DF.

As Ações Diretas de Inconstitucionalidade acima mencionadas apresentam diversas alegações, serão analisadas aqui as duas que tiveram seu entendimento modificado, buscando encontrar a motivação dessa mudança, são elas: afronta do ato legislativo estadual às regras de competência legislativa da Constituição Federal; e a relevância da pesquisa técnico-científica e do posicionamento das Organizações Internacionais.

### **2.7.1. AFRONTA DO ATO LEGISLATIVO ESTADUAL ÀS REGRAS DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

Historicamente o entendimento do STF sobre essa questão era pacificado, entendia-se que legislações estaduais e municipais que vedassem o uso da variedade crisólita eram uma afronta ao artigo 2º da Lei Federal 9.055/1955, portanto dava-se provimento à ADI, tornado a Lei Estadual inconstitucional.

Esse foi o entendimento do tribunal na medida cautelar da ADI 2.396/MS, assim observa-se na ementa do julgado:

1. ADIN. (...) 5. Repartição das Competências legislativas. CF arts. 22 e 24. Competência concorrente dos Estados membros. Produção e consumo (CF, art. 24, V); proteção de meio ambiente (CF, art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, XII). No sistema da CF/88, como no das anteriores, a competência legislativa geral pertence à União Federal. A residual ou implícita cabe aos Estados que "podem legislar sobre as matérias que não estão reservadas à União e que não digam respeito à administração própria dos Municípios, no que concerne ao seu peculiar interesse" (Representação nº 1.153- 4/RS, voto do Min. Moreira Alves). O espaço de possibilidade de regramento pela legislação estadual, em casos de competência concorrente abre-se: (1) toda vez que não haja legislação federal, quando então, mesmo sobre princípios gerais, poderá a legislação estadual dispor; e (2) quando, existente legislação federal que fixe os princípios gerais, caiba complementação ou suplementação para o preenchimento de lacunas, para aquilo que não corresponda à generalidade; ou ainda, para a definição de peculiaridades regionais. Precedentes. 6.



Da legislação estadual, por seu caráter suplementar, se espera que preencha vazios ou lacunas deixados pela legislação federal, não que venha dispor em diametral objeção a esta. Norma estadual que proíbe a fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou produtos à base de amianto está em flagrante contraste com as disposições da Lei federal nº 9.055/95 que expressamente autoriza, nos seus termos, a extração, industrialização, utilização e comercialização da crisotila. 7. Inconstitucionalidade aparente que autoriza o deferimento da medida cautelar. 8. Medida liminar parcialmente deferida para suspender a eficácia do artigo 1º, §§ 1º, 2º e 3º, do art. 2º, do art. 3º, §§ 1º e 2º e do parágrafo único do art. 5º, todos da Lei nº 2.210/01, do Estado do Mato Grosso do Sul, até julgamento final da presente ação declaratória de inconstitucionalidade.” (ADI 2.396-MC/MS, Relatora Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, em 26.9.2001, DJ 14.12.2001).

O entendimento da Medida Cautelar foi ratificado no julgamento da ADI 2.396/MS, observa-se na ementa:

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. (ADI 2.396/MS, Relatora Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, em 08.5.2003, DJ 14.12.2001)

Na ação posterior, ADI 2.656/SP o entendimento sobre a legitimidade legislativa dos Estados manteve-se:

2. Comercialização e extração de amianto. Vedação prevista na legislação do Estado de São Paulo. Comércio exterior, minas e recursos minerais. Legislação. Matéria de competência da União (CF, artigo 22, VIII e XII). Invasão de competência legislativa pelo Estado-membro. Inconstitucionalidade. 3. Produção e consumo de produtos que utilizam amianto crisotila. Competência concorrente dos entes federados. Existência de norma federal em vigor a regulamentar o tema (Lei 9055/95). Consequência. Vício formal da lei paulista, por ser apenas de natureza supletiva (CF, artigo 24, §§ 1º e 4º) a competência estadual para editar normas gerais

sobre a matéria. 4. Proteção e defesa da saúde pública e meio ambiente. Questão de interesse nacional. Legitimidade da regulamentação geral fixada no âmbito federal. Ausência de justificativa para tratamento particular e diferenciado pelo Estado de São Paulo. 5. Rotulagem com informações preventivas a respeito dos produtos que contenham amianto. Competência da União para legislar sobre comércio interestadual (CF, artigo 22, VIII). Extrapolação da competência concorrente prevista no inciso V do artigo 24 da Carta da República, por haver norma federal regulando a questão.” (ADI 2.656/SP, Relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, em 08.5.2003, DJ 01.8.2003)

O posicionamento pacificados nos julgamentos anteriores alterou-se na Medida Cautelar da ADI 3.934, quando o tribunal indeferiu a liminar afirmando que o Estado de São não teria ultrapassado sua competência legislativa ao editar a Lei 12.684/2007. Observa-se na decisão a discrepância de posicionamento dessa ementa em relação às anteriormente citadas:

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, 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 – MC/SP, Relator Marco Aurélio, Tribunal Pleno, em 04/06/2008, DJ 10.10.2008)

Deve-se ressaltar ainda, na análise da medida cautelar da ADI 3.937 o voto do Ministro Joaquim Barbosa que demonstra um posicionamento direcionado à interpretações mais equilibradas retirando da União a excessiva concentração de poderes legislativos:

Portanto, o art. 24 parece levar em consideração, implicitamente a possibilidade de que a União venha a transbordar o conteúdo previsto para a norma federal geral. Diante dessa possibilidade, Diogo de Figueiredo Moreira Neto propôs uma solução interessante:

‘As normas específicas baixadas pela União juntamente com as normas gerais ou os aspectos específicos por acaso nestas contidas, não têm aplicação aos Estados-

Membros, considerando-se normas particularizante federais, dirigidas ao Governo Federal.’

Na coexistência de normas federal e estadual:

‘A norma específica estadual que regular, direta e imediatamente, uma relação ou situação jurídica concretamente configurada afastada a aplicação da norma federal coincidente, salvo se contrariar diretrizes principiológicas da norma geral(...)’<sup>11</sup>

Percebe-se, nos dizeres do Ministro anteriormente citado, uma tendência em divergir da jurisprudência fixada pela Corte. Se anteriormente era pacificado o entendimento de que a ordem da União restringia em absoluto a competência legislativa concorrente estadual, agora observa-se uma interpretação mais equilibrada, o entendimento atentou-se a dar mais autonomia aos outros entes federados.

As alegações apresentadas na Medida Cautelar foram a base para o posicionamento emitido no julgamento da ADI 3.437/SP. Paradigmático, esse julgamento inaugurou um novo posicionamento do Supremo Tribunal Federal.

Nesse julgamento fixou-se que o Estado de São Paulo não teria ultrapassado sua competência ao vedar a utilização da variedade crisotila do amianto, isso porque o artigo 2º da Lei Federal nº 9.055/1995 – por motivos que serão melhor analisados no tópico seguinte – foi considerado inconstitucional. A inconstitucionalidade do artigo acarretaria omissão da União, possibilitando aos Estados legislar em competência plena, é o que fixou-se na ementa:

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, 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. 1. A Lei nº 12.684/2007, do Estado de São Paulo, proíbe a

---

<sup>11</sup> ADI 3.937 – MC/SP, Relator Marco Aurélio, Tribunal Pleno, em 04/06/2008, DJ 10.10.2008. p. 12, voto vista Ministro Joaquim Barbosa.

utilização, no âmbito daquele Estado, de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto, versando sobre produção e consumo (art. 24, V, CF/88), proteção do meio ambiente (art. 24, VI) e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CF/88). Dessa forma, compete, concorrentemente, à União a edição de normas gerais e aos estados complementar a legislação federal no que couber (art. 24, §§ 1º e 2º, CF/88). Somente na hipótese de inexistência de lei federal é que os estados exercerão a competência legislativa plena (art. 24, § 3º, CF/88).

2. A Constituição de 1988 estabeleceu uma competência concorrente não cumulativa, na qual há expressa delimitação dos modos de atuação de cada ente federativo, os quais não se sobrepõem. Compete à União editar as normas gerais (art. 24, § 1º), não cabendo aos estados contrariar ou substituir o que definido em norma geral, mas sim o complementar (art. 24, § 2º). Se, por um lado, a norma geral não pode impedir o exercício da competência estadual de complementar as matérias arroladas no art. 24, por outro, não se pode admitir que a legislação estadual possa adentrar a competência da União e disciplinar a matéria de forma contrária à norma federal, desvirtuando o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal. A inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente implica a inconstitucionalidade formal da lei.

3. O art. 1º da Lei Federal nº 9.055/1995 proibiu a extração, a produção, a industrialização, a utilização e a comercialização de todos os tipos de amianto, com exceção da crisotila. Em seu art. 2º, a lei autorizou a extração, a industrialização, a utilização e a comercialização do amianto da variedade crisotila (asbesto branco) na forma definida na lei. Assim, se a lei federal admite, de modo restrito, o uso do amianto, em tese, a lei estadual não poderia proibi-lo totalmente, pois, desse modo, atuaria de forma contrária à prescrição da norma geral federal. Nesse caso, não há norma complementar, mas norma contrária/substitutiva à lei geral, em detrimento da competência legislativa da União.

4. No entanto, 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 do uso controlado dessa substância, atualmente, o que se observa é um consenso em torno da natureza altamente cancerígena do mineral e da inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura, sendo esse o entendimento oficial dos órgãos nacionais e internacionais que detêm autoridade no tema da saúde em geral e da saúde do trabalhador. [...] 8. Diante da invalidade da norma geral federal, os estados-membros passam a ter competência legislativa plena sobre a matéria, nos termos do art. 24, § 3º, da CF/88. Tendo em vista que a Lei nº 12.684/2007 do Estado de São Paulo proíbe a utilização do amianto crisotila nas atividades que menciona, em consonância com os preceitos constitucionais (em especial, os arts. 6º, 7º, inciso XXII; 196 e 225 da CF/88) e com

os compromissos internacionais subscritos pelo Estado brasileiro, não incide ela no mesmo vício de inconstitucionalidade material da legislação federal. 9. Ação direta julgada improcedente, com a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/1995, com efeito erga omnes e vinculante. (ADI 3937/SP, Relator: Ministro Marco Aurélio, em 24.08.2017, DJ 01.02.2019)

Dada a relevância do julgamento dessa ADI para o tema aqui analisado, vale ressaltar o posicionamento de cada ministro sobre o tópico:

Preliminarmente votou o Ministro Marco Aurélio, entendeu que a lei 12.684/2007 extrapolava o limite da competência estatal, ressaltando principalmente que disciplinar o uso do amianto não seria matéria de interesse peculiar do Estado, também afirma que a proibição do comércio poderia instaurar embates políticos federativos e por fim posiciona-se no seguinte sentido:

A expressão “normas gerais” carrega conceito jurídico indeterminado, sobre o qual há zonas de absoluta certeza, de absoluta incerteza e de penumbra. A disciplina do uso e comércio do amianto encontra-se nesta última, não surgindo como matéria afeta ao interesse peculiar de qualquer Estado da Federação, considerado individualmente. [...]

A proibição do comércio pode ensejar um novo capítulo de guerra federativa, no que consiste no embate dos entes políticos em busca de incremento arrecadatório, com prejuízo ao interesse público, considerado o país como um todo. [...]

Deve-se afastar, ainda, a ideia lançada pelo Procurador-Geral da República, de prevalência da norma que for mais favorável ao meio ambiente, à saúde, ao trabalhador, ao consumidor, etc. Esse critério não pode ser acolhido, porquanto representa inequívoca subversão do condomínio legislativo aprovado pelo constituinte originário.<sup>12</sup>

O ministro Ayres Britto seguiu o posicionamento do Ministro Marco Aurélio.

Em sequência ocorreu o voto do Ministro Edson Fachin, esse entendeu que a lei do Estado de São Paulo não extrapolava a competência legislativa e votou pela total improcedência da ação e pela inconstitucionalidade do artigo 2º da lei 9.055/1995. Entendeu o Ministro que a CF/88, ao legislar sobre a distribuição de competências não se restringiu apenas ao princípio da predominância do interesse pela territorialidade, mas também rege-se pelo princípio da subsidiariedade, assim votou o ministro:

---

<sup>12</sup> ADI 3937/SP, Relator: Ministro Marco Aurélio, em 24.08.2017, DJ 01.02.2019. p. 6-7. Voto Relator Ministro Marco Aurélio.

d) No presente caso, a lei impugnada versa sobre temas afeitos à competência concorrente dos Estados-membros (produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde), inexistindo, dessa forma, afastamento claro de tal competência legislativa dos Estados pela legislação federal que rege a matéria (Lei Federal 9.055/95)

e) Revela-se constitucional a legislação estadual que, em matéria de competência concorrente, regulamenta de forma mais restritiva a norma geral, dentro do âmbito de atuação permitido por ela.

f) O art. 2º da Lei 9.055/1995 é inconstitucional.<sup>13</sup>

Em seguida votou o Ministro Dias Toffoli, a posição desse foi de que o Estado teria ultrapassado sua competência concorrente ao editar a lei. Todavia, por entender que o artigo 2º da lei nº 9.055/1995 é inconstitucional, os Estados passariam a ter competência legislativa plena sobre a matéria:

Assim, se a lei federal admite, de modo restrito, o uso do amianto, em tese, a lei estadual ou municipal não poderia proibi-lo totalmente, pois, desse modo, atuaria de forma contrária à prescrição da norma geral federal. Nesse caso, não temos norma suplementar, mas norma contrária/substitutiva à lei geral, em detrimento da competência legislativa da União.

No entanto, pelos fundamentos que serão expostos a seguir, entendo que o art. 2º da Lei Federal nº 9.055/1995 passou por um processo de inconstitucionalização e, no momento atual, não mais se compatibiliza com a Constituição de 1988, razão pela qual os estados passaram a ter competência legislativa plena sobre a matéria, nos termos do art. 24, §§3º e 4º, da CF/88.<sup>14</sup>

Prosseguiu-se para o voto de Alexandre de Moraes, o Ministro entendeu que o artigo 2º da Lei Federal seria constitucional, todavia votou pela constitucionalidade da norma estatal que não teria ultrapassado sua competência legislativa concorrente, reitera a perspectiva de um fortalecimento da autonomia local visando garantir um equilíbrio federativo:

Obviamente, na questão incidental da constitucionalidade levantada pela OAB, eu sigo o ilustre Relator, Ministro MARCO AURÉLIO, votando, por todos os argumentos já colocados anteriormente, pela constitucionalidade. Agora, o fato de entender que a Lei Federal é constitucional - e o é, a meu ver, exatamente porque o artigo 3º permite essa evolução protetiva - não afasta, para mim, a possibilidade da competência concorrente dos Estados-Membros, aqui em especial, do Estado de São Paulo, que editou a norma também, veja, a norma editada pelo Estado de São Paulo também vai aqui ao encontro do próprio artigo 3º da Lei Federal, que permite essa

---

<sup>13</sup> Ibid. p. 57. Voto Ministro Edson Fachin

<sup>14</sup> Ibid. p. 12. Voto Ministro Dias Toffoli

progressão na proteção, vai ao encontro das convenções internacionais; são normas que levam em conta os interesses regionais de um determinado Estado da Federação, dentro da diretriz geral que a Constituição obviamente protege - foi aqui muito detalhado pelos votos vencedores na assentada anterior, e eu entendo que a Lei 9.055 assim deve ser interpretada -, dentro da diretriz da proibição progressiva. E o Estado de São Paulo se adequou a isso, dentro das características regionais.<sup>15</sup>

Seguiu-se para o voto da Ministra Rosa Weber, ressaltou que entendia não ter a lei 12.684/2007 do Estado de São Paulo ultrapassado sua competência, pois o Estado apenas teria avançado onde a União conteve-se. Também ressaltou a ministra que a resolução do conflito encerra-se ao declarar a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 9.055/1995, tornando qualquer Estado habilitado a legislar sobre a matéria.

A Lei federal nº 9.055/1995 e a Lei nº 12.684/2007 do Estado de São Paulo estão orientadas na mesma direção e no mesmo sentido, tendo a legislação estadual complementar, no caso, apenas avançado onde o legislador federal preferiu se conter. [...]

Noutro giro, penso que a solução em absoluto seria diversa, ainda que se entendesse ter o Estado de São Paulo excedido, na espécie, os limites da competência concorrente que lhe assegura o art. 24, V, VI, XII, e § 2º, da Lei Maior.

É que reputo inconstitucional, e em consequência nulo e ineficaz, o art. 2º da Lei nº 9.055/1995, preceito normativo federal tido como obstáculo ao exercício da competência legislativa pelo estado federado, consoante as razões por mim já externadas ao julgamento da ADI 4066 e que retomarei adiante, ao examinar a alegação de inconstitucionalidade material da Lei nº 12.684/2007 do Estado de São Paulo.<sup>16</sup>

O ministro Luiz Fux entendeu pela transcendência dos limites da competência do Estado por tratar a Lei 12.684/2007 de competências da privativa da União, como Direito do Trabalho, Comércio Interestadual.

Eu analisei todas essas Leis sob o ângulo de que os Estados não tinham competência legislativa para proibir atividade expressamente admitida na Lei geral, conseqüentemente, estava votando no sentido da improcedência da declaração de inconstitucionalidade das Leis estaduais. Ou seja, estou reconhecendo a inconstitucionalidade formal e julgando procedente.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Ibid. p. 2. Voto Alexandre de Moraes

<sup>16</sup> Ibid. p. 24 -26. Voto Rosa Weber

<sup>17</sup> Ibid. p. 51. Voto Ministro Luiz Fux

O ministro Celso de Mello seguiu o entendimento do Ministro de Dias Toffoli

Por fim manifestou-se a Ministra Carmem Lúcia, essa entendeu que a norma federal seria in constitucional, adquirindo o Estado competência legislativa plena, também relembrou o voto do ministro Joaquim Barbosa no julgamento da Medida Cautelar dessa ADI, que havia entendido que o Estado não ultrapassou sua competência legislativa concorrente:

Ressaltei, ainda, os fundamentos expendidos pelo Ministro Joaquim Barbosa, em seu voto-vista, que, resumindo o objeto das ações de objeto análogo em tramitação, igualmente concluiu pela constitucionalidade de leis locais proibitivas do uso do amianto, dada a preponderância da defesa da saúde pública. [...]

Levada, assim, a efeito ponderação dos valores constitucionais aplicáveis à espécie, aliada a juízo de razoabilidade, tem-se que a permissão do uso do amianto (tipo crisotila) pela Lei n. 9.055/95 (ainda que posterior à Convenção) esvaziaria o compromisso internacional na defesa do direito fundamental à saúde (especialmente sobre o amianto), afrontando, com maior visibilidade, a competência comum dos entes federados na tutela desse direito (inc. II do art. 23 da Constituição da República).<sup>18</sup>

Primeiramente é evidente nos posicionamentos apresentados a divergência dos votos – divergiram os ministros Marco Aurélio, Ayres Brito e Luiz Fux - demonstrando que ainda não há entendimento completamente pacificado sobre o tema.

Ressalta-se que muitos ministros (Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Rosa Weber, Ministra Carmem Lúcia) reiteraram a mesma linha de posicionamento apresentado pelo Ministro Joaquim Barbosa no julgamento da Medida Cautelar da ADI 3.937, afirmando a necessidade de uma interpretação mais equilibrada no que se refere à competência legislativa dos entes federados. Esse posicionamento foi pacificado na ADI 3.470.

A ADI 3.470, julgada em 2017 é a mais recente sobre o minério, nessa ficou julgado que o Estado do Rio de Janeiro não ultrapassou sua competência concorrente ao editar a Lei 3.579/2001, também que o Estado havia adquirido competência legislativa plena devido a inconstitucionalidade do artigo 2º da Lei Federal nº 9.055/1995. Nesse julgado foram vencidos Ministro Marco Aurélio e o Ministro Alexandre de Moraes, a ação foi julgada improcedente de acordo com os termos do voto da Relatora Rosa Weber.

3. [...]A Lei nº 3.579/2001 do Estado do Rio de Janeiro não excede dos limites da competência concorrente suplementar dos Estados, consentânea a proibição

---

<sup>18</sup> Ibid. p. 5-26. Voto Ministra Carmem Lúcia



progressiva nela encartada com a diretriz norteadora da Lei nº 9.055/1995 (norma geral), inócurrenre afronta ao art. 24, V, VI e XII, e §§ 2º, 3º e 4º, da CF.

4. Alegação de inconstitucionalidade formal dos arts. 7º e 8º da Lei nº 3.579/2001 do Estado do Rio de Janeiro por usurpação da competência privativa da União (arts. 21, XXIV, e 22, I e VIII, da CF). [...]inócurrenre ofensa aos arts. 21, XXIV, e 22, I, da Constituição da República.

6. À mesma conclusão de ausência de inconstitucionalidade formal conduz o entendimento de que inconstitucional, e em consequência nulo e ineficaz, o art. 2º da Lei nº 9.055/1995, a atrair por si só a incidência do art. 24, § 3º, da Lei Maior, segundo o qual “inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena”. Afastada, também por esse fundamento, a invocada afronta ao art. 24, V, VI e XII, e §§ 1º a 4º, da CF.<sup>19</sup>

Vê-se no posicionamento da relatora, que foi seguido pela maioria dos votantes, uma interpretação mais equilibrada sobre a competência legislativa concorrente dos estados:

O estabelecimento, na Constituição de 1988, de competências normativas concorrentes tem sido apontado pela doutrina como fórmula típica da passagem do federalismo hegemônico e centrípeto, que marcou a história republicana brasileira, para um federalismo de equilíbrio. Buscou-se, com isso, um aperfeiçoamento das instituições republicanas no sentido de atenuar a tendência excessivamente centralizadora historicamente predominante na organização do Estado brasileiro.<sup>20</sup>

Entendeu-se portanto que a lei não ultrapassa a competência estadual concorrente:

Nessa ordem de ideias, entendo que, ao regular aspectos da exploração do amianto relacionados a produção e consumo, proteção do meio ambiente e controle da poluição e proteção e defesa da saúde, a Lei nº 3.579/2001 do Estado do Rio de Janeiro em absoluto excede dos limites da competência suplementar dos Estados, no tocante a essas matérias.

Em primeiro lugar, o diploma estadual não afeta diretamente relações comerciais e consumeristas que transcendam os limites territoriais do ente federado. Exaurem-se os efeitos diretos da incidência das suas normas no território do Estado do Rio de Janeiro e traduzem escolhas legítimas do legislador fluminense adequadamente amparadas nos interesses da proteção do meio ambiente e controle da poluição e da proteção e defesa da saúde, atendidos, assim, os critérios do exaurimento dentro dos limites territoriais e da preponderância do interesse local.

Em segundo lugar, na medida em que não há nada na lei impugnada que represente relaxamento das condições mínimas (normas gerais) de segurança exigidas

---

<sup>19</sup>ADI 3470, Tribunal Pleno, Relator Rosa Weber, em 29/11/2017, Publicação 01/02/2019. p. 3. Voto Rosa Weber

<sup>20</sup> Ibid. p. 14. Voto Rosa Weber

na legislação federal para a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte de amianto e produtos que o contenham, tampouco comporta censura sob o prisma da vedação à proteção insuficiente. [...]

A Lei federal nº 9.055/1995 e a Lei nº 3.579/2001 do Estado do Rio de Janeiro estão orientadas na mesma direção e sentido, tendo a legislação estadual complementar, no caso, apenas avançado onde o legislador federal preferiu se conter. Ao assegurar nível mínimo de proteção a ser necessariamente observado em todos os Estados da Federação, a Lei nº 9.055/1995 não pode ser interpretada como obstáculo à maximização dessa proteção, conforme escolha dos Estados, individualmente considerados. A proibição progressiva encartada na legislação estadual em apreço está alinhada à diretriz norteadora e à teleologia do regime previsto na Lei federal nº 9.055/1995.<sup>21</sup>

Também afirma que, para além de a lei estadual não ter ultrapassado a competência concorrente a discussão se finda pela institucionalidade dá o artigo 2º da Lei Federal:

Noutro giro, penso que a solução em absoluto seria diversa, ainda que se entendesse ter o Estado do Rio de Janeiro excedido, na espécie, os limites da competência concorrente que lhe assegura o art. 24, V, VI, XII, e § 2º, da Lei Maior. É que à mesma conclusão de ausência de inconstitucionalidade formal conduz o entendimento de que inconstitucional, e em consequência nulo e ineficaz, o art. 2º da Lei nº 9.055/1995 – apontado como óbice ao exercício da competência legislativa pelo estado federado –, a atrair por si só a incidência do art. 24, § 3º, da Lei Maior, segundo o qual “inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena”, consoante as razões por mim já externadas ao julgamento da ADI 4066 e que retomarei adiante, ao examinar a alegação de inconstitucionalidade material da Lei nº 3.579/2001 do Estado do Rio de Janeiro. Também por este fundamento, pois, afastado a invocada afronta ao art. 24, V, VI e XII, e §§ 1º a 4º, da Constituição Federal.<sup>22</sup>

Diante de todo exposto fica evidente a divergências do posicionamento da Corte ao longo do tempo no que se refere a competência legislativa concorrente dos entes federados. Se antes o posicionamento era pacificado e concentrava poderes na União, hoje o posicionamento parece tender a um federalismo mais equilibrado, vinculando à União a obrigação de editar apenas normas gerais.

Em relação à interpretação da competência plena do Estado, essa deriva da inconstitucionalização do artigo 2º da Lei 9.055/95. A inconstitucionalização do artigo é consequência na inovação da Corte em abordar no julgamento aspectos sobre as propriedades

---

<sup>21</sup> Ibid. p. 26-27. Voto Rosa Weber

<sup>22</sup> Ibid. p.30. Voto Rosa Weber

físico-químicas do amianto e a emissão do parecer de agências internacionais. Como esse tema foi transformado com as decisões recentes do Supremo Tribunal Federal, faz-se necessário uma breve análise sobre o tópico.

### **2.7.2. DIVERGÊNCIA SOBRE A PERICULOSIDADE DAS PROPRIEDADES FÍSICO-QUÍMICAS DO AMIANTO E A EMISSÃO DOS PARECERES DE AGÊNCIAS INTERNACIONAIS**

Assim como mencionado anteriormente, é evidente a discrepância do posicionamento da Corte ao inferir sobre as questões técnicas dos efeitos do amianto. Relembro aqui o anteriormente mencionado voto do Joaquim Barbosa na MC da ADI 3937, quando expõe:

Naquele julgado, o Tribunal chegou a duas conclusões. A primeira, muito importante, sugere que a corte deve se afastar da questão técnica relativa aos efeitos danosos do amianto crisotila.<sup>23</sup>

Assim como afirma o Ministro o posicionamento pacificado até 2008 era de que a corte deveria se afastar da análise dos efeitos do amianto, sobre isso ressalta-se o posicionamento da relatora Ellen Grace na primeira Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2.396/MS) sobre o tema:

Conforme ressaltei no julgamento cautelar, 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 de população. Os estudos nessa questão e dos riscos de sua utilização seara prosseguem e suas conclusões deverão nortear as ações das autoridades sanitárias. O que nos compete verificar é a ocorrência de contraste inadmissível entre a lei em exame e o parâmetro constitucional.<sup>24</sup>

Vê-se no voto da Ministra o entendimento anteriormente pacificado, de que não caberia ao judiciário apreciar as implicações do uso do amianto à saúde humana, cabendo às autoridades sanitárias analisar a necessidade de ações legislativas.

O posicionamento sobre o tema aqui explicitado alterou-se na MC da ADI 3.937. Enquanto nas primeiras ADI's sobre o minério o posicionamento pacificado era a inaptidão do tribunal de dissertar e avaliar posicionamentos técnico-científicos sobre a nocividade do amianto, na Medida Cautelar da ADI 3.437 a influência e os malefícios do asbesto tornou-se pauta relevante e recorrente nos pareceres dos ministros

---

<sup>23</sup> ADI 3.937 – MC/SP, Relator Marco Aurélio, Tribunal Pleno, em 04/06/2008, DJ 10.10.2008. p. 3. Voto Vista Ministro Joaquim Barbosa.

<sup>24</sup> ADI 2396/MS, Relatora Ellen Gracie, Tribunal Pleno, em 08/05/2003, DJ, 01/08/2003. p. 1. Voto Ministra Ellen Gracie.

No julgamento da ADI 3.937, em 2017, o mesmo ocorreu e a pauta dos efeitos do amianto voltaram a ser relevantes e motivar o posicionamento dos ministros, assim observa-se no voto de Dias Toffoli:

Tendo em vista tais pressupostos teóricos, entendo, no caso, que a Lei nº 9.055/1995 passou por um processo de inconstitucionalização em razão da alteração no substrato fático do presente caso. Isso porque as percepções dos níveis de consenso e dissenso em torno da necessidade ou não do banimento do amianto não são mais os mesmos observados quando da edição da referida norma geral.

Se, antes, tinha-se notícia dos possíveis riscos à saúde e ao meio ambiente ocasionados pela utilização da crisotila, falando-se naquela época, na possibilidade do uso controlado dessa substância, hoje, o que se observa é um consenso em torno da natureza altamente cancerígena do mineral e da inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura, sendo esse o entendimento oficial dos órgãos nacionais e internacionais que detêm autoridade no tema da saúde em geral e da saúde do trabalhador.<sup>25</sup>

Deve-se ressaltar também a relevância do posicionamento de agências internacionais sobre o tema. O posicionamento dessas agências motivou os pareceres dos ministros a entender pela inconstitucionalidade da Lei Federal, assim é exemplo o voto de Alexandre de Moraes:

Ou seja, a título de regulamentar um compromisso de direito internacional, cuja diretriz é o abandono do uso do amianto, o legislador federal admitiu a utilização de certa modalidade dessa fibra, sob condições que especificou (grau de exposição, procedimentos de controle e fiscalização, sanções, etc.).<sup>26</sup>

Ressalta-se que o posicionamento anteriormente pacificado, (do afastamento do tribunal da análise dos efeitos do minério) não está mais presente no tribunal, isso pois até aqueles ministros que entenderam pela procedência da ADI abordaram sobre as consequências do amianto para embasar seus votos, ressaltava-se nesse sentido o voto de Marco Aurélio.

O fundamento da restrição tem assento, como se aduziu aqui, na competência concorrente dos Estados, mas também em expressa previsão constante da Convenção n. 162 da Organização Internacional do Trabalho, aprovada pelo Decreto Legislativo 51, de 25 de agosto de 1989, e promulgada pelo Decreto 126, de 22 de maio de 1991, que dispõe, em seu artigo 10. [...]

Nada obstante, a própria Convenção constitui-se como fundamento a permitir que até mesmo a proibição total seja imposta, se a solução de substituição do amianto não for menos perigosa. Noutras palavras, o disposto no artigo 10 da Convenção

---

<sup>25</sup> ADI 3937/SP, Relator: Ministro Marco Aurélio, em 24.08.2017, DJ 01.02.2019. p. 15. Voto Ministro Dias Toffoli.

<sup>26</sup> Ibid. p.10. Voto Alexandre de Moraes

reconheceu ser potencialmente necessária e adequada aos Estados – e aqui já se aduziu competir tanto a União quanto aos Estados da federação – a adoção de medidas de proibição total.<sup>27</sup>

O último posicionamento da Corte com a ADI 3470/RJ foi no mesmo sentido que direcionava a ADI 3.937/SP. Ficou pacificado o entendimento que o amianto era prejudicial e a emissão dos pareceres das agências internacionais sobre a periculosidade do amianto encerrava as divergências sobre o assunto e deveria orientar da corte.

Diante das determinações constitucionais direcionadas ao legislador, tenho por evidenciado que a tolerância ao uso do amianto crisotila, tal como positivada no art. 2º da Lei nº 9.055/1995, não protege adequada e suficientemente os direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente, tampouco se alinha aos compromissos internacionais de caráter supralegal assumidos pelo Brasil e que moldaram o conteúdo desses direitos, especialmente as Convenções nºs 139 e 162 da OIT e a

Convenção de Basileia, sendo caso de inconstitucionalidade por proteção insuficiente, em face dos arts. 6º, 7º, XXII, 196, e 225 da Constituição Federal.

Ao dispor sobre a substituição progressiva da produção e da comercialização do amianto, a Lei nº 3.579/2001 do Estado do Rio de Janeiro está alinhada às obrigações assumidas pelo Estado brasileiro o adotar as Convenções nºs 139 e 162 da OIT e a Convenção de Basileia. Porque veiculadoras de regimes protetivos de direitos fundamentais, as Convenções nº 139 e 162 da OIT, bem como a Convenção de Basileia, assumem, no nosso ordenamento jurídico, *status* de supralegalidade [...]<sup>28</sup>

Ressalta-se que, mesmo nos posicionamentos que entendiam constitucional artigo 2º da Lei Federal, o tema sobre a periculosidade do amianto foi abordado e explanado, diferentemente do que ocorria nos primeiros julgados sobre o tema. Sendo assim, é evidente que atualmente a Corte entende ser necessário abordar os efeitos do minério à sociedade.

Também é flagrante a recorrente menção de pareceres das organizações internacionais, como a OIT e a OMS ao tratar da periculosidade do minério. Tal situação fática demonstra não apenas que as recomendações desses órgãos influenciaram nessa decisão, mas também a tendência da Corte em aplicar o entendimento das agências internacionais ao interpretar o ordenamento jurídico brasileiro.

### 3. Conclusão

---

<sup>27</sup> Ibid. p.46. Voto Marco Aurélio

<sup>28</sup> ADI 3470, Tribunal Pleno, Relator Rosa Weber, em 29/11/2017, Publicação 01/02/2019. p. 30. Voto Rosa Weber

Diante de todo o exposto fica evidente um posicionamento primário pacificado na corte, brilhantemente sintetizado pelo Ministro Joaquim Barbosa em seu voto vista da Medida Cautelar da ADI 3937, anteriormente mencionado e aqui reiterado:

A primeira, muito importante, sugere que a corte deve se afastar da questão técnica relativa aos efeitos danosos do amianto crisotila. A segunda é que a lei federal (Lei nº 9.055/1955) é norma geral que afasta lei estadual.<sup>29</sup>

Esses foram, os principais aspectos discutidos pelo Supremo Tribunal Federal durante o julgamento das ADI's e também os principais pontos de mudança de entendimento: a competência legislativa e a possibilidade da abordagem técnica dos efeitos do amianto.

No que se refere a transformação no posicionamento da corte sobre os aspectos de competências legislativas da União e dos Estados, as primeiras decisões sobre o tema demonstram um entendimento de centralização legislativa na União.

Posteriormente surge no tribunal um novo posicionamento, os ministros passaram gradualmente a interpretar visando a descentralização legislativa. O novo posicionamento, hoje em vigor, entende que à União cabe estritamente elaborar normas gerais, nos casos de competência legislativa concorrente. Aos outros entes federativos – no caso em concreto aos Estados – foi conferida maior autonomia legislativa. O voto proferido pela relatora Ministra Rosa Weber na ADI 3470/RJ demonstra essa tendência do tribunal:

A excessiva centralização de competências da União deve ser combatida quando essa ultrapassa seu poder legislativo, adentrando na seara das competências dos demais entes federativos, em particularidades que deveriam ser tratadas pelos entes estaduais ou municipais.<sup>30</sup>

Sobre a questão técnica relativa aos efeitos danosos do amianto crisotila, a divergência do posicionamento foi em grande parte baseada na emissão da orientação de agências internacionais sobre o tema. Entendeu o tribunal que tal orientação, por tratar-se de lei suprallegal - e reafirmar direitos constitucionais, como proteção à saúde - deveria orientar a interpretação sobre o ordenamento jurídico brasileiro.

Como o posicionamento das agências é no sentido de erradicar o uso de todas as variedades de amianto o ordenamento jurídico brasileiro deveria basear-se nisso ao emitir normas legislativas. Esse posicionamento torna o artigo 2º da Lei 9.055/95 inconstitucional.

---

<sup>29</sup> ADI 3.937 – MC/SP, Relator Marco Aurélio, Tribunal Pleno, em 04/06/2008, DJ 10.10.2008. p. 3. Voto Vista Ministro Joaquim Barbosa.

<sup>30</sup> ADI 3470, Tribunal Pleno, Relator Rosa Weber, em 29/11/2017, Publicação 01/02/2019. p. 7. Voto Rosa Weber

Portanto, é evidente os principais postos de controversa da corte: a competência legislativa dos Estados e possibilidade da abordagem da questão técnica relativa aos efeitos danosos do amianto crisotila. Sendo a principal motivação para a o atual entendimento, respectivamente: o equilíbrio legislativo entre os estes federativos e a relevância do posicionamento de agências internacionais.

### **Referências:**

ADI 2.396-MC/MS, Relatora Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, em 26.9.2001, DJ 14.12.2001. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur100660/false>. Acesso em: 03 de novembro de 2021.

ADI 2.396/MS, Relatora Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, em 08.5.2003, DJ 14.12.2001. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97762/false>. Acesso em: 03 de novembro de 2021.

ADI 2.656/SP, Relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, em 08.5.2003, DJ 01.8.2003. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur97702/false>. Acesso em: 03 de novembro de 2021.

ADI 3.937 – MC/SP, Relator Marco Aurélio, Tribunal Pleno, em 04/06/2008, DJ 10.10.2008. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur87694/false>. Acesso em: 03 de novembro de 2021.

ADI 3937/SP, Relator: Ministro Marco Aurélio, em 24.08.2017, DJ 01.02.2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur397317/false>. Acesso em: 03 de novembro de 2021.

ADI 3470, Relator Rosa Weber, em 29/11/2017, Publicação 01/02/2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur397205/false>. Acesso em: 03 de novembro de 2021.

Amianto Crisótilo [Chrysotile asbestos]. Genebra: Organização Mundial da Saúde; 2017. Licença: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/143649/9789248564819-por.pdf?sequence=17>. Acesso em: 19 de julho de 2021.

BRASIL. Lei nº 9.055, de 1 de junho de 1995. Brasília, DF, jun. 1995. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19055.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.055%2C%20DE%201%20DE%20JUNHO%20DE%201995.&text=Disciplina%20a%20extra%C3](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19055.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.055%2C%20DE%201%20DE%20JUNHO%20DE%201995.&text=Disciplina%20a%20extra%C3)

%A7%C3%A3o%2C%20industrializa%C3%A7%C3%A3o%2C%20utiliza%C3%A7%C3%A3o,fim%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 03 de novembro de 2021.

Câmara dos Deputados - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Dossiê Amianto Brasil. Brasília, 2010. p.131.. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=6D7A48F5E37BF9E0890451F24A3A6917.node1?codteor=769516&filename=REL+1/2010+CMADS](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6D7A48F5E37BF9E0890451F24A3A6917.node1?codteor=769516&filename=REL+1/2010+CMADS). Acesso em 12 de agosto de 2021.

QUEIROGA, N. C. M. et al. Amianto. In: Rochas & minerais industriais: usos e especificações. Rio de Janeiro: CETEM/MCT, 2005. Parte II. Cap.3. p.85-106. Disponível em: <http://mineralis.cetem.gov.br/bitstream/cetem/1040/3/04.AMIANTO%20ok.pdf>. Acesso em 07 de agosto de 2021.

SCLIAR, Claudio. Amianto: mineral mágico ou maldito? Ecologia e disputa político-econômica/ Claudio Scliar. – Belo Horizonte: CDI, 1998.