



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.200/GO

REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DO
TRABALHO – ANPT

INTERESSADOS: GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS

AMICI CURIAE: MUNICÍPIO DE MINAÇU/GO

RELATOR: MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

PARECER AJT Nº 317204/2019

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DEMANDA AJUIZADA PELA ANPT. REQUISITO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA PREENCHIDO. LEGITIMIDADE ATIVA CONFIGURADA. CONSTITUCIONAL. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 20.514/2019 DO ESTADO DE GOIÁS. AMIANTO. VEDAÇÃO DA PROTEÇÃO INSUFICIENTE. EFEITOS NOCIVOS PARA A SAÚDE E O MEIO AMBIENTE. ADIs 3.937/SP, 3.406/RJ, 3.470/RJ, 3.357/RS, 3.356/PE e 4.066/DF, E ADPF 109/SP, RECONHECERAM A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 2º DA LEI 9.099/1995, CUJO TEOR PERMITIA A EXTRAÇÃO, O BENEFICIAMENTO, O TRANSPORTE, A INDUSTRIALIZAÇÃO E A EXPORTAÇÃO DO AMIANTO DA VARIEDADE CRISOTILA. LEI EM CONTRARIEDADE AO ENTENDIMENTO CRISTALIZADO PELO STF E EM OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PRESENÇA DOS REQUISITOS AUTORIZADORES PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA.

1. Preliminar. A Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho tem legitimidade ativa para ajuizar ação direta de inconstitucionalidade em face de normas que permitem a extração e o beneficiamento do amianto crisotila, por se tratar de normas que afrontam questão de saúde, higiene e se-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

gurança do trabalho, matéria, portanto, ínsita ao campo de atuação institucional da magistratura trabalhista. Precedente especialmente firmado na ADI 4.066/DF.

2. Mérito. O juízo de ponderação sobre os relevantes valores jurídicos, econômicos e sociais em causa na questão constitucional desta ADI já foi prudentemente exercido pela Corte Constitucional. Dessa criteriosa análise judicial, sobrelevaram os interesses da tutela da integridade física e moral dos trabalhadores, com preservação da sanidade do meio ambiente, geral e laboral, forte nos princípios da prevenção e da precaução: *“O direito fundamental à liberdade de iniciativa (arts. 1º, IV, e 170, caput, da CF) há de ser compatibilizado com a proteção da saúde e a preservação do meio ambiente”*. (ADI 4.066/DF, Relatora Ministra Rosa Weber). Afinal, incontestável o estado da arte científico de *“inexistência de níveis seguros de exposição”* ao amianto.

3. O STF, no julgamento das ADIs 3.937/SP, 3.406/RJ 3.470/RJ, 3.357/RS, 3.356/PE e 4.066/DF, bem como da ADPF 109/SP, reconheceu expressamente a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei Federal 9.099/1995, cujo teor permitia a extração, o beneficiamento, o transporte, a industrialização e a exportação do amianto da variedade crisotila e, paralelamente a isto, a constitucionalidade das leis estaduais de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Pernambuco e da lei municipal da Cidade de São Paulo que proíbem tais atividades econômicas em seus respectivos territórios. Solidez do posicionamento da Corte contrário às variadas formas de utilização, aplicação e exploração do amianto.

4. Presença dos requisitos autorizadores para a concessão da medida cautelar.

– Parecer pelo conhecimento da ação e, no mérito, pela procedência do pedido, com a declaração da inconstitucionalidade da Lei 20.514, de 16 de julho de 2019, do Estado de Goiás.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

I

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pela Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT) em face da **Lei do Estado de Goiás nº 20.514/2019, de 16 de julho de 2019**, que autoriza, para fins exclusivos de exportação, a extração e o beneficiamento do amianto da variedade crisotila no Estado de Goiás.

O ato normativo impugnado possui o seguinte 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

A requerente, preliminarmente, sustenta sua legitimidade, tendo em vista ser entidade de classe de caráter nacional e a ação guardar pertinência temática com seus objetivos estatutários, conforme já reconhecido pelo STF na ADI 4.066. No mérito, invoca violação aos arts. 1º, III e IV, 2º, 7º, XXII, 170, *caput* e IV, 196 e 225, *caput* e §1º, V, da Constituição Federal, bem como a precedentes firmados pelo STF, “na medida em que [a norma] viabiliza a subsistência de extração do amianto crisotila no território goiano por tempo indeterminado, bem como de seu beneficiamento para fins de exportação”.¹

Acrescenta a requerente que as afrontas aos artigos constitucionais indicados decorrem de: (i) não haver níveis seguros de exposição ao amianto, porque todas as fibras são cancerígenas; (ii) a legislação estadual encontrar-se em desarmonia com a disciplina internacional da matéria, de progressiva eliminação do amianto, e com as decisões proferidas pelo STF nos autos das ADIs 3.937/SP, 3.470/RJ, 3.357/RS, 3.356/PE e 4.066/DF, bem como da ADPF 109/SP; (iii) existirem fibras alternativas, capazes de viabilizar o prosseguimento de atividades econômicas exploradas pelo setor de fibrocimento, recomendadas pela OMS; (iv) a permissão legal ser contrária à determinação constitucional para adoção de políticas públicas voltadas à redução de doenças e de agravos à saúde.

¹ Fls. 5, petição inicial.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

Ademais, alega a requerente que o ato impugnado revela que o legislador estadual usurpou a competência do STF para proceder à modulação dos efeitos de suas próprias decisões, ao reiterar autorização normativa já materialmente repelida pela Corte, por ser considerada, em seu conteúdo, afrontosa à Constituição Federal. Arremata que o art. 2º da Lei Federal 9.055/1995 (a qual permitiu a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte do amianto e de produtos que o contenham) foi expressamente declarado inconstitucional nas ADIs 3.937/SP, 3.470/RJ, 3.357/RS, 3.356/PE e 4.066/DF e na ADPF 109/SP; oportunidades em que a Suprema Corte decidiu pela compatibilidade constitucional de leis estaduais que, ao contrário da lei impugnada, proíbem as atividades econômicas envolvendo a extração e beneficiamento do amianto.

Finalmente, a requerente pleiteou a concessão da medida cautelar para suspender os efeitos da Lei Estadual 20.514/2019; e, no mérito, a declaração de sua inconstitucionalidade. Trouxe com a petição inicial cópias dos acórdãos do STF indicados como precedentes, além de textos científicos.²

O Relator adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999.³

² Fls. 39/1463.

³ Fls. 1497/1499.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

Imediatamente, o Município de Minaçu/GO requereu a participação no processo na qualidade de *amicus curiae*.⁴

Foram prestadas informações pela Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, oportunidade na qual arguiu a ilegitimidade ativa da requerente, pugnando pelo não conhecimento da ação. No mérito, defendeu a inexistência de violação ao princípio da separação dos poderes e a constitucionalidade da lei impugnada.⁵ Apresentou cópia do Projeto de Lei 388, de 8 de maio de 2019, do Deputado Estadual Rubens Marques.⁶

O Governador do Estado de Goiás manifestou-se arguindo preliminar de ilegitimidade ativa da requerente e de suposta irregularidade na sua representação processual, pugnando pelo não conhecimento da ação; no mérito, também sustenta a conformidade constitucional da lei impugnada.⁷

A Advocacia-Geral da União, por sua vez, formula arrazoado pela procedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade da lei guerreada; porém, “*com efeitos ex nunc, ressalvando-se a eficácia do acórdão para o futuro, em prazo razoável para permitir o estabelecimento de uma política local de eliminação*”

⁴ Petição de fls. 1502/1505.

⁵ Fls. 1524/1538.

⁶ Fls. 1539/1563.

⁷ Fls. 1567/1587.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

progressiva do uso do amianto crisotila".⁸ Não obstante, traz aos autos a **Nota Informativa nº 117/2019-DSASTE/SVS/MS, do Ministério da Saúde** (Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Saúde Ambiental, do Trabalhador e Vigilância das Emergências em Saúde Pública), em atendimento do Ofício nº 00091/2019/DCC/SGCT/AGU, da Secretaria-Geral do Contencioso da AGU, sobre os riscos e as principais doenças e agravos relacionados à exposição ao amianto.

Na conclusão desse documento técnico afere-se: *“Considerando as evidências científicas sobre o impacto do amianto na saúde e meio ambiente, inexistência de limite seguro de exposição e existência de materiais que podem substituir de maneira segura o amianto como matéria-prima, endossamos a conclusão de que a única forma de eliminar as suas graves consequências é o banimento da extração e uso de todos os tipos de suas fibras. Salientamos o papel essencial do setor saúde, no sentido de monitorar a população exposta e implementar estratégias para melhoria dos serviços de diagnóstico precoce, tratamento e reabilitação da população, não eximindo de suas responsabilidades legais as empresas onde ocorreram/ocorrem exposições”*⁹ [grifou-se].

Vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para parecer.

⁸ Fls. 1589/1606.

⁹ Fls. 1607/1608.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

II

1 Preliminar. Legitimidade Ativa. Representação adequada. Regularidade formal

Os interessados suscitaram preliminar de ilegitimidade ativa da Associação Nacional requerente por ausência de pertinência temática, sustentando que o material normativo impugnado não tem ligação direta com a função de representação classista exercida pela ANPT. Alegaram, ainda, suposta irregularidade na representação processual, pugnando pelo não conhecimento da ação.

As alegações não se sustentam, sequer numa análise perfunctória, *data venia*.

Nos termos do art. 103, IX, da Constituição Federal, podem propor ação direta de inconstitucionalidade confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. Regularmente constituída na forma do estatuto¹⁰ juntado aos autos, a requerente é entidade de classe de âmbito nacional, defensora e representante dos interesses e prerrogativas dos membros integrantes da carreira do Ministério Público do Trabalho.

O requisito da pertinência temática está plenamente satisfeito.

¹⁰ Estatuto constante às fls. 1475/1489.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

Trata-se, o dispositivo legal impugnado, de norma estadual que, consoante afirma a proemial, viola condições de segurança e saúde do trabalhador.

Deve-se compreender, com razoabilidade e prudência, o requisito da legitimidade das entidades de classe na jurisdição constitucional, de modo a atender um duplo objetivo: o de democratização do acesso ao controle concentrado de constitucionalidade e o de um papel mais destacado da sociedade civil na arena da hermenêutica constitucional.

Aliás, a ampliação do rol de legitimados no controle de constitucionalidade veio em resposta à crítica de que esse modelo, ao contrário do “*judicial review*”, trazia “*consigo um déficit de legitimidade, ao legalizar quase que exclusivamente órgãos estatais para a propositura de ações, tais como a ADIn e a ADPF (art. 103 da CF) e a ADC (art. 103, §4º, da CF), excluindo a sociedade da discussão de questões centrais, num choque completo com as bases do Estado Democrático de Direito*”.¹¹

Em relação às entidades de classe, o requisito da representatividade nacional é o único estabelecido pela CF/1988 (art. 103, IX) e pela Lei 9.868/1999 (art. 2º, IX).

¹¹ CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. *Jurisdição constitucional democrática*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 321.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

Não suficiente, a **legitimidade da própria requerente já foi testada e confirmada pela Corte exatamente em ADI relativa ao específico tema em questão, de banimento do amianto em âmbito nacional**. A legitimidade ativa da ANPT em sede de controle concentrado de constitucionalidade é inegável e fora especialmente reconhecida pelo STF, nos termos do julgado da ADI 4.066/DF, ajuizada pela ora requerente conjuntamente com a Anamatra, em face do art. 2º, *caput*, parágrafo único, da Lei 9.055/1995, que disciplinara a extração, industrialização, utilização, comercialização e o transporte do amianto crisotila, por alegada ofensa ao direito fundamental à saúde dos trabalhadores e respectivos familiares expostos ao amianto.

No acórdão, o STF sedimentou a legitimidade ativa da ANPT, entendendo que a discussão constitui matéria ínsita ao campo de atuação institucional dos membros do Ministério Público do Trabalho, a evidenciar congruência da postulação com os objetivos estatutários da entidade associativa, o que se confirma pela passagem a seguir reproduzida:

[...]

Consabido que a Lei nº 9.868/1999, disciplinadora do processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade, reproduz, no seu art. 2º, IX, o art. 103, IX, da Constituição Federal, pelo qual assegurada (i) às confederações sindicais e (ii) às entidades de classe de âmbito nacional legitimidade ativa para impugnar, mediante ação direta, a constitucionalidade de dispositivos de lei ou de ato normativo.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

Inegável a representatividade nacional das associações requerentes. No caso da ANAMATRA, esta Corte já reconheceu a sua legitimidade ativa ad causam em sede de controle concentrado, enquanto “entidade formada pela direta congregação, em âmbito nacional, da classe dos magistrados integrantes da Justiça do Trabalho” (ADI 2885, Tribunal Pleno, Relatora da Ministra Ellen Gracie, DJe 23.02.2007).

[...]

Tampouco me impressiona o argumento de que a pretensão deduzida no presente feito indicaria suposta falta de isenção das categorias funcionais representadas pelas autoras – Magistrados da Justiça do Trabalho e membros do Ministério Público do Trabalho. O preceito questionado não tem como objeto interesse corporativo ou econômico, desta ou daquela categoria de trabalhadores. Cuida-se, isto sim, de norma cujos efeitos se projetam de forma ampla sobre a saúde humana e o meio ambiente, bens jurídicos especialmente tutelados pela Carta Política.

Embora aí não se esgote, a discussão central relativa à exploração do amianto diz com a alegada existência de consenso médico-científico quanto ao efeito prejudicial à saúde dos trabalhadores da indústria e da mineração, envolvendo, portanto, questão de saúde, higiene e segurança do trabalho, matéria ínsita ao campo de atuação institucional tanto da magistratura trabalhista quando dos membros do Ministério Público do Trabalho, a evidenciar a congruência da postulação deduzida com os objetivos estatutários das entidades autoras realçados na peça inicial. Nessa ordem de ideias, não se revela apenas legítimo, mas assume a expressão de verdadeiro imperativo ético, o compromisso, daqueles que têm como dever funcional a aplicação da lei e a fiscalização do seu cumprimento, com a constitucionalidade do direito



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

*que lhes cabe diuturnamente observar e fazer observar, aqui manifestado por entidades que os representam.*¹² [Grifo nosso.]

Ao requisito do caráter nacional da entidade, a jurisprudência agregou um segundo: o da pertinência temática.

A despeito de posicionamentos contrários à necessidade do atendimento ao pressuposto da pertinência temática (por restringir o acesso à jurisdição constitucional),¹³ ele resta perfeitamente atendido no caso da requerente, como, aliás mencionado no precedente da ADI 4.066/DF. Ora, o Estatuto da ANPT prevê, entre as suas finalidades, a colaboração com os Poderes Públicos “no desenvolvimento da justiça, na defesa dos interesses sociais [...] e o desenvolvimento de ações nas áreas específicas das funções institucionais do Ministério Público” (art. 2º, VII e VIII).¹⁴

Inequívoca, pois, a legitimidade ativa da ANPT, opina-se pela superação da preliminar suscitada pela Assembleia Legislativa do Estado de Goiás e pelo Governador do Estado de Goiás.

¹² STF. ADI 4.066/DF, Relatora Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno. *DJe* un. 43, 7 mar. 2018. A ANPT também figurou como requerente na ADI 4.357/DF, apreciada no mérito e precedente. V. STF. ADI 4.357/DF, Relator Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, *DJe* n. 188, de 26 set. 2014.

¹³ MENDES, Gilmar Ferreira. *Arguição de descumprimento e preceito fundamental: comentários à Lei n. 9.882, de 3/12/1999*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 101.

¹⁴ Fls. 1475/1476.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

Registre-se, por oportuno, a adequação da representação e a regularidade dos autos, na forma do art. 3º, parágrafo único, da Lei 9.868/1999 e conforme precedente firmado na ADI 2.187-QO/BA:¹⁵ o instrumento de mandato¹⁶ especifica o ato normativo impugnado, o qual foi anexado,¹⁷ em cópia, aos autos.

Ainda, não há que se falar em inadequação da representação pelo fato de o instrumento de mandato ter sido assinado pelo Vice-Presidente da entidade e não pelo Presidente. Verifica-se que o Estatuto, em seu art. 34, prevê que incumbe ao Vice-Presidente auxiliar o Presidente *“na representação associativa e exercer outras atribuições que lhe sejam delegadas, na forma do parágrafo único do artigo anterior”*.¹⁸

A ação, portanto, está habilitada ao conhecimento.

¹⁵ No precedente firmado na ADI 2.187-QO/BA, o STF assentou a necessidade, nas ações diretas de inconstitucionalidade, de procuração com expressa referência ao ato normativo impugnado.

¹⁶ Procuração constante do arquivo na fl. 33.

¹⁷ Cópia constante do arquivo na fl. 1473.

¹⁸ Fls. 1485. Art. 34. Ao Vice-Presidente incumbe suceder o Presidente e substituí-lo nos seus impedimentos e afastamentos, auxiliá-lo na representação associativa e exercer outras atribuições que lhe sejam delegadas, na forma do parágrafo único do artigo anterior.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

2 *Mérito. Inconstitucionalidade material configurada. Banimento do amianto. Matéria definitivamente pacificada no STF*

Constituem objeto normativo da fiscalização abstrata de constitucionalidade as disposições constantes da Lei (goiana) 20.514/2019; ato legislativo que, em síntese, “*autoriza, para fins exclusivos de exportação, a extração e o beneficiamento do amianto da variedade crisotila no Estado de Goiás*”.¹⁹

Registre-se, desde logo, que a matéria em comento – **a (in)utilização e o banimento do amianto em âmbito nacional ou local** – já fora sucessivamente apreciada pelo STF, nas ADIs citadas na proemial (e na ADI 3.406/RJ), razão pela qual a *questio* jurídico-constitucional posta nesta ação nem sequer coloca maiores delongas para apreciação e deslinde. Segundo solidificado pela Corte, mormente no acórdão da **ADI 4.066/DF** (corroborado por decisões plenárias posteriores), com base em pesquisas e dados científicos considerados hoje incontestáveis, a sociedade se encontra diante de situação de verdadeira “*inexistência de níveis seguros de exposição*” ao asbesto.²⁰

Considerando inclusive os termos do art. 926, *caput*, do CPC, importa iniciar este parecer com a transcrição da ementa daquele memorável prece-

¹⁹ Publicado no *DOE* – GO em 17 jul. 2019.

²⁰ STF. ADI 4066/DF, Relatora Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, *DJe* n. 43, de 7 mar. 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

dente no tema da eliminação nacional do uso do amianto; julgado que norteia a presente manifestação do PGR:

EMENTA: 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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

*IMPUGNAÇÃO. TOLERÂNCIA AO USO DO AMIANTO CRI-SOTILA NO ART. 2º DA LEI Nº 9.055/1995. EQUACIONAMEN-TO. LIVRE INICIATIVA. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. VALOR SOCIAL DO TRABALHO. DIREITO À SAÚDE. DIREI-TO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRA-DO. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, PROGRESSO SOCI-AL E BEM-ESTAR COLETIVO. LIMITES DOS DIREITOS FUN-DAMENTAIS. COMPATIBILIZAÇÃO. ARTS. 1º, IV, 170, CA-PUT, 196 E 225, CAPUT E §1º, V, DA CF. AUDIÊNCIA PÚBLI-CA (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 JUSTI-FICADA. ART. XX DO ACORDO GERAL SOBRE TARIFAS E COMÉRCIO – GATT. PROTEÇÃO DA VIDA E DA SAÚDE HU-MANA. 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 FUNDA-MENTAIS. SUPRALEGALIDADE. COMPROMISSOS INTER-NACIONAIS. 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. [...] 2. **O consenso médico atual identifica, para além de qualquer dúvida razoável, a contração de diversas do-enças graves como efeito direto da exposição ao amianto. A Portaria nº 1.339/1999 do Ministério da Saúde imprime reconheci-mento oficial à relação de causalidade entre a exposição ao asbesto ou***



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

*amianto, inclusive da variedade crisotila, e as seguintes doenças: neoplasia maligna do estômago, neoplasia maligna da laringe, neoplasia maligna dos brônquios e do pulmão, mesotelioma da pleura, mesotelioma do peritônio, mesotelioma do pericárdio, placas epicárdicas ou pericárdicas, asbestose, derrame pleural e placas pleurais. 3. Posição oficial da Organização Mundial da Saúde – OMS no sentido de que: (a) todos os tipos de amianto causam câncer no ser humano, não tendo sido identificado limite algum para o risco carcinogênico do crisotila; (b) o aumento do risco de desenvolvimento de câncer tem sido observado mesmo em populações submetidas a níveis muito baixos de exposição; (c) o meio mais eficiente de eliminar as doenças relacionadas ao mineral é eliminar o uso de todos os tipos de asbesto. 4. Risco significativo de exposição presente não apenas na cadeia produtiva do amianto, mas também para familiares que vivem com trabalhadores desse setor, para a população nas proximidades de minas e indústrias de amianto, para a população consumidora de produtos finais contendo amianto na composição e para pessoas expostas a rejeitos ou descartes de materiais contendo amianto. Quadro justificador da adoção de instrumentos normativos, nos planos doméstico e internacional, voltados ao controle e eliminação progressiva do uso do amianto. 5. **Limites da cognição jurisdicional. Residem fora da alçada do Supremo Tribunal Federal os juízos de natureza técnico-científica sobre questões de fato, acessíveis pela investigação técnica e científica, como a nocividade ou o nível de nocividade da exposição ao amianto crisotila e a viabilidade da sua exploração econômica segura. A tarefa da Corte – de caráter normativo – há de se fazer inescapavelmente embasada nas conclusões da comunidade científica – de natureza descritiva. Questão jurídica a decidir: se, em face do que afirma o consenso médico e científico atual, a exploração do amianto crisotila, na forma como autorizada pela Lei nº 9.055/1995, é compatível com a escolha política, efetuada pelo Poder Constituinte, de assegurar, a todos os brasileiros, os direitos à saúde e à fruição de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Precedente: ADPF 101 (Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe***



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

24.6.2009). 6. *Análise da jurisprudência: ADI 2.396/MS, Relatora Ministra Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 01.8.2003; ADI 2.656/SP, Relator Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, DJ 01.8.2003; ADI 3.937-MC/SP, Relator Ministro Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJ 10.10.2008. Art. 2º da Lei nº 9.055/1995 como fonte positiva da autorização para a extração, a industrialização, a comercialização e a utilização do asbesto/amianto da variedade crisotila (asbesto branco).*

7. *O uso residual e transitório do amianto crisotila na indústria química para a obtenção de cloro pelo processo de eletrólise com diafragma de amianto é disciplinado em legislação específica e posterior à Lei nº 9.055/1995 (Lei nº 9.976/2000), não objeto da presente impugnação.*

8. *Legitimidade constitucional da tolerância ao uso do amianto crisotila, como estampada no preceito impugnado, equacionada à luz da livre iniciativa, da dignidade da pessoa humana, do valor social do trabalho, do direito à saúde e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Desenvolvimento econômico, progresso social e bem-estar coletivo. A Constituição autoriza a imposição de limites aos direitos fundamentais quando necessários à conformação com outros direitos fundamentais igualmente protegidos. O direito fundamental à liberdade de iniciativa (arts. 1º, IV, e 170, caput, da CF) há de ser compatibilizado com a proteção da saúde e a preservação do meio ambiente. Precedente: AC 1.657, Tribunal Pleno, Relator Ministro Cezar Peluso, DJe 30.8.2007. Dever estatal de agir positivamente quanto à regulação da utilização, na indústria, de matérias-primas comprovadamente nocivas à saúde humana. A cláusula constitucional da proteção à saúde constrange e ampara o legislador – Federal, Estadual, Distrital e Municipal – ao excluir previamente certos arranjos normativos, com ela incompatíveis, do leque de escolhas políticas possíveis, ao mesmo tempo em que cria uma esfera de legitimação para intervenções político-normativas que, democraticamente legitimadas, traduzem inferências autorizadas pelo preceito constitucional.*

9. *O art. 225, §1º, V, da CF (a) legitima medidas de controle da produção, da comercialização e do emprego de técnicas, métodos e substâncias*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

que comportam risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, sempre que necessárias, adequadas e suficientes para assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; (b) deslegítima, por insuficientes, medidas incapazes de aliviar satisfatoriamente o risco gerado para a vida, para a qualidade de vida e para o meio ambiente; e (c) ampara eventual vedação, banimento ou proibição dirigida a técnicas, métodos e substâncias, quando nenhuma outra medida de controle se mostrar efetiva. 10. Contribuições ao debate trazidas em audiência pública (ADI 3.937/SP) e por amici curiae. Estado da arte da pesquisa médico-científica. Dados e subsídios técnicos a referendar, no seu conjunto, a conclusão de que, no estágio atual, o conhecimento científico acumulado permite afirmar, para além da dúvida razoável, a nocividade do amianto crisotila à saúde humana e ao meio ambiente. Consenso técnico e científico hoje estabelecido, no tocante às premissas fáticas de que (i) todos os tipos de amianto provocam câncer, não tendo sido identificado nenhum limite para o risco carcinogênico do crisotila, e (ii) a sua substituição, para os usos regulados pela Lei nº 9.055/1995, se mostra absolutamente viável sob o aspecto econômico. 11. Convenção nº 139 da OIT, sobre a Prevenção e o Controle de Riscos Profissionais causados pelas Substâncias ou Agentes Cancerígenos. Convenção nº 162 da OIT, sobre o uso do asbesto. Resolução da OIT sobre o Asbesto (2006). Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito. Status de supralegalidade dos regimes protetivos de direitos fundamentais. Inobservância das obrigações, assumidas no plano internacional, de (i) promover a redução dos níveis de exposição de forma consistente e progressiva, (ii) substituir, sempre que possível, o uso do amianto crisotila por materiais menos perigosos e (iii) reduzir a geração de resíduos perigosos ao mínimo possível. 12. A jurisprudência do Órgão de Apelação da Organização Internacional do Comércio – OMC é no sentido de que a proibição à importação de asbesto e de produtos que o contenham, em legislação doméstica, é consistente com acordos celebrados no âmbito da OMC, não configura discriminação arbitrária nem injustificada,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

tampouco restrição disfarçada ao comércio internacional, e tem amparo no Artigo XX do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – GATT, que autoriza medidas restritivas ao comércio que sejam necessárias para proteger a vida ou a saúde humana, no Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias e no Acordo Sobre Barreiras Técnicas ao Comércio. 13. 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 ineficácia 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 adequada 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 nºs 139 e 162 da OIT e a Convenção de Basileia. Juízo de procedência da ação no voto da Relatora. [...] ²¹ [Grifos nossos.]

Em novembro de 2017, o STF proibiu a produção, a venda e o uso de materiais com amianto por entender que o material representa riscos à saúde. O julgamento das ADIs 3.937/SP, 3.406/RJ, 3.470/RJ, 3.357/RS, 3.356/PE e 4.066/DF, bem como da ADPF 109/SP, significou, em suma, a consolidação do posicionamento da Suprema Corte quanto à **proibição de qualquer forma de extração, beneficiamento, transporte, industrialização e exportação do amianto crisotila.**

²¹ STF. ADI 4.066/DF, Relatora Ministra Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe n. 43, de 7 mar. 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

Para tanto, o STF assumiu, de forma contundente, as conclusões do mundo científico, consolidadas ao longo de décadas, a respeito da lesividade do amianto, em todas as suas variedades (inclusive o crisotila), bem como, frise-se, da inexistência de limites seguros para a exposição ao referido minério.

O juízo de ponderação sobre os relevantes valores jurídicos, econômicos e sociais em causa na questão constitucional posta nesta ADI já foi prudentemente exercido pela Corte Constitucional. De criteriosa análise judicial, sobrelevaram os interesses de tutela da integridade física e moral dos trabalhadores (e, por via de consequência, dos consumidores e da sociedade, em geral), com preservação da sanidade do meio ambiente, geral e laboral, forte nos **princípios da prevenção e da precaução**. Os argumentos da Corte, aliás, examinados à exaustão, já conhecidos, são robustos e irretocáveis, prestando-se à perfeição para a impugnada lei goiana, visto que, para a extração desse letal mineral, ainda que “*exclusivamente para exportação do minério*” (conforme o seu art. 1º, § 1º), são necessariamente empregados trabalhadores,²² sem olvidar a saúde dos consumidores.

Ressalta-se que a Convenção 162 da OIT, a despeito de reconhecer a lesividade do amianto,²³ possibilitava que a sua proibição fosse total ou parci-

²² A própria peça dos Município de Minaçu/GO, de fls. 1504, é clara em aduzir que “a mineiradora SAMA S/A empregava diretamente mais de trezentos empregados”.

²³ Art. 10, *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, en-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

al (art. 10, *b*). Contudo, a OIT, em sua 95ª sessão, ocorrida em junho de 2006, aprovou resolução afirmando a necessidade de eliminação do uso futuro de asbestos, reprimindo o conteúdo constante na Convenção 162. Consignou-se, então, que:

100.000 mortes ao ano são causadas pelo amianto, em todo o mundo; que a eliminação no futuro do uso de todas as formas de amianto e a identificação dos procedimentos de gestão adequados para eliminação do amianto, já existente, constituem os meios mais eficazes para proteger os trabalhadores expostos a este material e prevenir as enfermidades e mortes que ele pode causar e que a Convenção 162 de 1986 não deve ser usada para justificar ou respaldar a continuação do uso do amianto.

A Nota Descritiva nº 343, da Organização Mundial de Saúde, de julho de 2010, destaca que *“todas as formas de asbestos são cancerígenas para o ser humano”*, e a *“exposição ao asbestos também pode causar outras enfermidades, como a asbestose (uma fonte de fibrose pulmonar), além de placas, engrossamentos e derrames pleurais”*. Na mesma nota, a OMS deixou claro que, assim como a OIT, colabora para a eliminação das enfermidades relacionadas ao produto, com as seguintes orientações estratégicas:²⁴

tão, o uso de tecnologias alternativas desde que submetidas à avaliação científica pela autoridade competente e definidas como inofensivas ou menos perigosas”.

²⁴ Disponível em: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/asbestos-elimination-of-asbestos-related-diseases>. Acesso em: 16 set. 2019.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

[...] o reconhecimento de que a forma mais eficiente de eliminar estas enfermidades consiste em deter o uso de todos os tipos de asbesto;

a elaboração de informação sobre as soluções para substituir o asbesto por produtos mais seguros e o desenvolvimento de mecanismos econômicos e tecnológicos para estimular essa situação;

a adoção de medidas para prevenir a exposição ao asbesto tanto in situ como durante sua eliminação;

a melhoria do diagnóstico precoce, o tratamento e a reabilitação médica e social dos pacientes com enfermidades relacionadas com asbesto, e a criação de registros das pessoas expostas ao asbesto na atualidade e no passado.

O Instituto Nacional de Câncer²⁵ aponta que a exposição ao amianto está relacionada à ocorrência de diversas patologias, algumas malignas, outras, não. Salienta, ainda, que todos os tipos de amianto são classificados pela Agência Internacional para Pesquisa do Câncer (*International Agency for Research on Cancer, IARC*) no “grupo I – o dos reconhecidamente cancerígenos para os seres humanos”, e que “não foram identificados níveis seguros para a exposição às suas fibras”.

A IARC, de resto, trata do amianto em várias de suas monografias. O seu volume 14, de 1977, registra:²⁶

²⁵ Disponível em: <https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files//media/document//vigilancia-do-cancer-relacionado-ao-trabalho-e-ao-ambiente.pdf>. Acesso em: 16 set. 2019.

²⁶ Disponível em: <https://publications.iarc.fr/Book-And-Report-Series/Iarc-Monographs-On-The-Identification-Of-Carcinogenic-Hazards-To-Humans/Asbestos-1977>. Acesso em: 16 set. 2019.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

Em humanos, a exposição ocupacional à crisotila, amosita, antofilia e fibras mistas contendo crocidolita resultou em maior incidência de câncer pulmonar, material predominantemente tremolítico misto com antofilita e pequena quantidade de crisotila também causou aumento da incidência de câncer de pulmão.

Muitos mesoteliomas pleurais e peritoniais foram observados após exposição ocupacional à crocidolita, amosita e crisotila.

Foi demonstrado risco excessivo de câncer do trato gastrointestinal em grupos expostos ocupacionalmente à amosita, crisotila ou fibras mistas contendo crocidolita. Excesso de câncer de laringe também foi observado em trabalhadores expostos. Mesoteliomas também ocorrem em indivíduos vivendo na vizinhança de fábricas de asbesto e minas de crocidolita ou em contatos domésticos de trabalhadores do asbesto.

[...]

Até o presente, não é possível avaliar se existe um nível de exposição para humanos abaixo do qual não ocorra aumento do risco de câncer.

O Instituto Nacional de Saúde e Pesquisa Médica da França (INSERM) publicou, em 1996,²⁷ relatório sobre os efeitos da exposição ao amianto, onde afirma a carcinogenicidade de todos os seus tipos. Tal fato provocou, no ano seguinte, o banimento total do amianto na França.

Inspirada pela lei francesa, a União Europeia aprovou a Diretiva 1999/77/CE, proibindo a introdução de novas utilizações do amianto crisotila a partir de 1º de janeiro de 2005. A Diretiva 2003/18/CE foi além e proibiu a utili-

²⁷ Disponível em: <http://www.abrea.com.br/o-amianto/hist%C3%B3ria-do-amianto.html>. Acesso em: 16 set. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

zação de amianto ou de produtos que o contenham, bem como a colocação destes no mercado.

O amianto já foi banido em mais de 60 países, como Chile, Argentina, Uruguai, França, Alemanha, Itália, Portugal e Japão. Mais recentemente, Canadá também banuiu a fibra mineral. Dados do Ministério da Saúde apontam que foram registradas, entre 2012 e 2017, 600 mortes por mesotelioma e 92 por asbestose no Brasil – conforme a pasta, os óbitos foram causados em decorrência do contato com o amianto.²⁸

O *“Relatório do grupo de trabalho da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados destinado à análise das implicações do uso do amianto no Brasil”*²⁹ consigna que *“todas as doenças provocadas pelo amianto são progressivas e incuráveis. A doença evolui mesmo quando a pessoa exposta, e que inalou poeira, é afastada da exposição. Não há como evitar a evolução progressiva e, com frequência, a morte. O tratamento consiste em avaliar as dores e sintomas como a falta de ar (a ‘dispneia progressiva’ no jargão médico)”*. E acrescenta:

O GT concluiu que é praticamente impossível eliminar as fibras de amianto nas pequenas empresas ou nas oficinas mecânicas. E muito

²⁸ Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49589925>. Acesso em: 18 set. 2019.

²⁹ Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cmads/gruposdetrabalho/legislatura-2007-a-2011/relatorio-apresentado-pelo-relator-deputado-edson-duarte>. Acesso em: 17 set. 2019.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

menos os pedreiros e mestres de obras (por razões econômicas e/ou culturais) adequarão seus equipamentos para se obter a pretensa segurança. Isto nunca foi feito e nem será daqui em diante. Não por relaxamento dos trabalhadores, mas porque não há como adotar procedimentos tão rigorosos de controle nas atividades cotidianas. Nenhum trabalhador irá se preocupar em usar macacão lavado ou descartável, colocar botas, luvas, máscaras faciais especiais, máquina cortadeira ou lixadeira dotada de sugador de amianto, para cortar uma telha de amianto.

Aponta, no entanto, que, mesmo que sejam adotadas todas as medidas de segurança, a fibra do amianto tende naturalmente à dispersão. A sua conclusão é pelo banimento, pelas seguintes razões:

- 1. Todas as formas de amianto são prejudiciais à saúde.*
- 2. Os países que não banirem o amianto serão vítimas de uma onda de novos pacientes, que farão uso dos serviços públicos de saúde. De acordo com a Associação Internacional da Seguridade Social (AISS), 3.500 britânicos morrem anualmente devido à exposição ao amianto; nos Estados Unidos são 10 mil mortes por ano; para 2023, na Austrália, epidemiologistas preveem mais de 45 mil mortes de câncer devido ao amianto.*
- 3. Não há como controlar a fibra mineral. A única maneira de se fazer um controle efetivo sobre o amianto é proibindo imediatamente a sua extração, manipulação, comercialização. Somente com amianto zero o país pode, de fato, resolver os problemas relacionados à fibra mineral.*
- 4. O amianto tem relação direta, comprovada, com uma série de patologias; ele é reconhecidamente carcinogênico.*
- 5. Não existe limite de tolerância seguro para o amianto.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

6. *A sociedade não pode continuar sendo exposta a uma fibra com poderes letais, apenas para atender a interesses de grupos empresariais.*
7. *Por razões de saúde pública mais de 50 países no mundo baniram o amianto.*
8. *De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o amianto mata 100 mil trabalhadores por ano no mundo.*
9. *O amianto representa grandes despesas para o sistema de saúde pública. Segundo a AISS, no Japão, até o momento, foram gastos 27 bilhões de yens com doentes devido ao amianto. Não existe uma estimativa brasileira quanto aos gastos com o tratamento dos pacientes com patologias associadas ao amianto. No Brasil milhões de reais foram gastos e outros milhões ainda serão no futuro.*
10. *Permitir a exportação de amianto para os países pobres, que o atual Governo aceita, é um ato de violência que a história certamente irá cobrar. O Brasil não pode reproduzir a prática do “duplo padrão”, tão comum na relação entre países ricos e pobres.*
11. *Banir o amianto significa acolher avanços tecnológicos em materiais e processos produtivos mais sustentáveis a extirpar o foco de disseminação de doenças incuráveis.*

No Brasil, vários atos normativos reconhecem a lesividade do amianto: (i) a Resolução Conama 348, de 16 de agosto de 2004, alterou a Resolução Conama 307, de modo a considerar como resíduos perigosos oriundos do processo de construção todos aqueles que contenham amianto; (ii) o Decreto 3.048/1998, na redação dada pelo Decreto 6.957, de 2009, que aprova o Regulamento da Previdência Social, inclui o asbesto ou amianto como fator de risco de natureza ocupacional para diversas neoplasias (grupo II da CID-10) e, portanto, como agente patogênico, nos termos do art. 20 da Lei 8.213/1991 (Anexo



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

III do Regulamento); (iii) a Portaria 1.644/2009, do Ministério da Saúde, veda a utilização de qualquer tipo de asbesto/amianto no âmbito daquele Ministério e de seus órgãos vinculados, além de estipular que essa vedação *“estende-se à utilização, à aquisição e à realização de quaisquer obras, afetas ao ministro de Estado da Saúde e aos seus órgãos vinculados, de produtos ou subprodutos que contenham qualquer tipo de asbestos/amianto ou fibras destes na sua composição”*; (iv) a Portaria 2.669/2010, também do Ministério da Saúde, determinou que essas vedações fossem incluídas *“nos termos de convênios, acordos, ajustes e demais instrumentos congêneres, assim como nos editais de licitação e contratos celebrados pelos órgãos e unidades da Administração Direta do Ministério da Saúde”*.

As fixações técnicas e normativas supra-apontadas são, pois, entre si harmoniosas com o definitivamente assentado pelo STF nas ADIs que trataram do tema da eliminação nacional do amianto, bem como com novel documento do Ministério da Saúde, colacionado pela AGU nesta ADI: a **Nota Informativa nº 117/2019-DSASTE/SVS/MS**, da Secretaria de Vigilância em Saúde, Departamento de Saúde Ambiental, do Trabalhador e Vigilância das Emergências em Saúde Pública, do Ministério da Saúde, de fls. 1607/1608.

A essa altura, diante do entendimento consolidado do STF, do amplo conhecimento científico sobre o tema e das inúmeras mortes constatadas por amianto, no Brasil e no estrangeiro, é possível afirmar, de forma absoluta-



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

mente indene de dúvidas, **que a lei impugnada viola os direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente**, considerando como sujeitos destinatários desses direitos os trabalhadores, em especial, e a sociedade, em geral.

O art. 196 da Constituição da República dispõe que *“a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos [...]”*.

Há, assim, determinação expressa para que as políticas de saúde pública sejam orientadas no sentido do **princípio da prevenção** e da **redução do risco de doença**. O comportamento em descompasso com essa norma é, por óbvio, inconstitucional. Essa é, aliás, a posição bastante tranquila do Excelso Pretório, que reiteradamente vem afirmando que *“o direito à saúde – além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas – representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional”*.³⁰

Também em recente acórdão, decorrente do julgamento de ação abstrata que envolveu a tutela legal dos direitos das gestantes e lactantes ao meio ambiente saudável e à saúde laboral (ADI 5.938/DF), a Corte teve oportuna-

³⁰ STF. RE-AgR 393.175/RS, Relator Ministro Celso de Mello, *DJe* 2 fev. 2007.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

de de reforçar a sua compreensão sobre a fundamentalidade de tais direitos, com destaque para a *“redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança”* (a exigir correspondente proteção da jurisdição constitucional), não obstante não se estivesse no caso diante da letalidade do amianto (mas, genericamente, de *“atividades laborais insalubres”*):

[...] *DIREITO À VIDA E À SAÚDE DA CRIANÇA. GARANTIA CONTRA A EXPOSIÇÃO DE GESTANTES E LACTANTES A ATIVIDADES INSALUBRES. [...] 1. O conjunto dos Direitos sociais foi consagrado constitucionalmente como uma das espécies de direitos fundamentais, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado Democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal. 2. A Constituição Federal proclama importantes direitos em seu artigo 6º, entre eles a proteção à maternidade, que é a ratio para inúmeros outros direitos sociais instrumentais, tais como a licença-gestante e o direito à segurança no emprego, a proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos, nos termos da lei, e redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança.*³¹
[Grifos nossos.]

Em reforço, o art. 225, V, da Constituição Federal impõe ao Poder Público *“controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”*.

³¹ STF. ADI 5.938/DF, Relator Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe nº 205, de 23 set. 2019.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

Acerca da imperatividade da tutela constitucional sobre o bem jurídico meio ambiente, merece destaque importante precedente da Suprema Corte:

EMENTA: MEIO AMBIENTE – DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) – PRERROGATIVA QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE METAINDIVIDUALIDADE – DIREITO DE TERCEIRA GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE – NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGENERACIONAIS. [...] Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. [...] A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a “defesa do meio ambiente” (CF/88, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral.³² [Grifo nosso.]

³² STF. ADI 3.540/DF, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ de 1º set. 2005.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

Não fosse suficiente, outros princípios constitucionais são também infringidos pela lei impugnada. A começar pelo **princípio da precaução**, que impõe incidência nas searas da saúde e do meio ambiente. Em magistral voto, a Ministra Cármen Lúcia, relatora da ADPF 101/DF, assim aduzira sobre esse importante princípio jurídico-constitucional:

O princípio da precaução vincula-se, diretamente, aos conceitos de necessidade de afastamento de perigo e necessidade de dotar-se de segurança os procedimentos adotados para garantia das gerações futuras, tornando-se efetiva a sustentabilidade ambiental das ações humanas. Esse princípio torna efetiva a busca constante de proteção da existência humana, seja tanto pela proteção do meio ambiente como pela garantia das condições de respeito à sua saúde e integridade física, considerando-se o indivíduo e a sociedade em sua inteireza.³³
[Grifo nosso.]

Tiago Fensterseifer, a respeito desse princípio, leciona:

A adoção do princípio em questão abre caminho para uma nova racionalidade jurídica, mais abrangente e complexa, vinculando a ação humana presente a resultados futuros, sendo, portanto, um dos pilares da tutela do ambiente e também da saúde humana. Diante da racionalidade da dúvida da incerteza científica que dita, por exemplo, as possibilidades de uso da biotecnologia quando atua no campo da engenharia genética ou de novos medicamentos, o operador o sistema jurídico deve ter como fio condutor o princípio da precaução, interpretando os institutos jurídicos que regem tais relações sociais com a responsabilidade e a cautela que demanda a importância existencial dos bens jurídicos ameaçados, quais sejam: os direitos fundamentais à

³³ STF. ADPF 101/DF, Relatora Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe, 4 jun. 2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

*vida, à saúde, ao ambiente e o princípio da dignidade da pessoa humana (das presentes e futuras gerações).*³⁴

Obrigatória também a observância do **princípio da prevenção**, segundo o qual “*submerge a ideia de um conhecimento completo sobre os efeitos de determinada técnica e, em razão do potencial lesivo já diagnosticado, o comando normativo toma o rumo de evitar danos já conhecidos*”.³⁵ Afinal, como reconhecido pela Suprema Corte (e que lhe serviu de suporte técnico na ADI 4.066/DF e nas sequenciais), há um **denominador-comum científico, de abrangência internacional, no sentido de que o amianto, em todas as suas formas, inclusive a crisotila, provoca câncer e outras doenças**, todas elas progressivas e que tem potencial letal. Este consenso é ainda incisivo quanto ao fato de inexistirem índices de exposição segura ao mineral.

Permissa maxima venia, permitir a extração do asbesto crisotila, ainda que para fins de exportação, é politizar na contramão da determinação constitucional e atuar de forma desrespeitosa não apenas para com a jurisprudência vinculante da Corte; mas, especialmente, legiferar em manifesto detrimento de bens jurídicos extrapatrimoniais dos trabalhadores e da população local (goiana) e não só (considerando o intuito exportador da lei impugnada).

³⁴ FENSTERSEIFER, Tiago. *Direitos fundamentais e proteção do ambiente: a dimensão ecológica da dignidade humana no marco jurídico-constitucional do estado socioambiental de direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 80.

³⁵ *Idem*, p. 81.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

Como consequência, há também violação ao **princípio da vedação à proteção deficiente**, que representa uma das facetas do princípio da proporcionalidade. Diante do reconhecimento de que o Estado tem o dever de agir na proteção de bens jurídicos de índole constitucional, a doutrina vem assentando que a violação à proporcionalidade não ocorre apenas quando há excesso na ação estatal, mas inclusive quando ela se apresenta incontrovertidamente deficiente.³⁶

Analizando o tema relacionado aos deveres de proteção e os direitos fundamentais, o Ministro Gilmar Mendes afirma que *“os direitos fundamentais não contêm apenas uma proibição de intervenção [...] expressando também um postulado de proteção [...]. Haveria, assim, para utilizar uma expressão de Canaris, não apenas uma proibição do excesso (Übermassverbot), mas também uma proibição de omissão (Untermassverbot). [...] Discutiu-se intensamente se haveria um direito subjetivo à observância do dever de proteção ou, em outros termos, se haveria um direito fundamental à proteção. A Corte Constitucional acabou por reconhecer esse di-*

³⁶ BOROWSKI, Martin. *La estructura de los derechos fundamentales*. Tradução Carlos Bernal Pulido. Bogotá: Universidad Externado de Colômbia, 2003. p. 162/166; SARLET, Ingo Gandolfo. Constituição e proporcionalidade: o direito penal e os direitos fundamentais entre a proibição de excesso e deficiência. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 47, p. 60-122, 2004; e STRECK, Lênio Luiz. Bem jurídico e Constituição: da proibição do excesso (Übermassverbot) à proibição de proteção deficiente (Untermassverbot). *Boletim da Faculdade de Direito*, v. 80, p. 303/345, 2004.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

*reito, enfatizando que a não observância de um dever de proteção corresponde a uma lesão do direito fundamental previsto no art. 2, II, da Lei Fundamental. [...]”.*³⁷

Diante desse quadro científico, agora incluído no “estado da arte” da jurisdição constitucional no tema do banimento do amianto, público e notório, a lei impugnada, **Lei estadual 20.514/2019, ao permitir a extração, industrialização, utilização e comercialização do amianto crisotila, é materialmente inconstitucional.** Os dispositivos do ato legislativo questionado malferem os direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente equilibrado, contribuindo para o aumento dos riscos inerentes ao trabalho, das doenças ocupacionais dos trabalhadores e da sociedade, em geral.

Opina-se, pois, pela procedência do pedido.

3 Medida cautelar. Da presença dos requisitos autorizadores para a concessão

Por fim, ressalta-se a presença dos requisitos autorizadores para a concessão da medida cautelar.

³⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. “Os direitos fundamentais e seus múltiplos significados na ordem constitucional”. Brasília: *Revista Jurídica Virtual*, vol. 2, n. 13, junho/1999. Também em Anuário Iberoamericano de Justiça Constitucional, Núm. 8, 2004, p. 131-142. O Ministro Gilmar Mendes também se valeu do princípio da proibição de proteção deficiente no RE 418.376/MS.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

O *fumus boni iuris* encontra-se presente, por já existir entendimento consolidado no STF, nos julgados das referidas ADIs 3.937/SP, 3.406/RJ, 3.470/RJ, 3.357/RS, 3.356/PE e 4.066/DF, bem como na ADPF 109/SP, nas quais se reconheceu expressamente a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/1995, que permitia a extração, o beneficiamento, o transporte, a industrialização e a exportação do amianto da variedade crisotila. A Lei estadual 20.514/2019, portanto, ofende os postulados da saúde e do meio ambiente.

O *periculum in mora* resta evidenciado, uma vez que a subsistência da permissão de extração e beneficiamento do amianto no Estado de Goiás, nos termos do ato impugnado, implica seriíssimos riscos à saúde, não só dos trabalhadores diretamente ligados à atividade extrativa, manuseio e transporte; mas também daquelas pessoas (consumidores ou não) que, difusamente, poderão ser prejudicados pela letalidade do produto, especialmente ante o seu alto poder de dispersão.³⁸

Assim, opina-se pela imediata concessão da medida liminar, nos termos requeridos na inicial, inclusive de forma monocrática, pelo Ministro Relator, *ad referendum* do Plenário.

³⁸ Assim, por exemplo, as explicações técnicas



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA

III

Em face do exposto, o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA opina pelo conhecimento da ação; e, no mérito, pela concessão da medida cautelar pleiteada, de suspensão imediata da eficácia da Lei 20.514, de 16 de julho de 2019, do Estado de Goiás, bem como pela procedência do pedido, com a declaração da inconstitucionalidade material integral do diploma legislativo, com típicos efeitos *ex tunc*.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

ACNG/IGNP