

Convenção OIT-162 = Amianto: proibições, restrições e exceções

**P A R E C E R**  
**DE**  
**ARNALDO SÜSSEKIND**

sobre consulta formulada pelo

**INSTITUTO BRASILEIRO DE CRISOTILA**

**Sumário:**

- I – Fatos e atos geradores da Consulta ..... §§ 1a10
- II – Quesitos formulados pela Consulente ..... § 11
- III – A Convenção da OIT nº 162 ..... §§12a16
- IV – Ratificação da Convenção nº 162 e hierarquia de suas normas inseridas no direito brasileiro..... §§17a32
- V - Leis estaduais e municipais sobre a Convenção nº 162 ..... §§33a43
- VI - Informações técnico-científicas sobre a consulta.. §§44a46
- VII – Pareceres sobre a proibição do uso do crisotila.. §§47a57
- VIII - Considerações finais e conclusões..... §§58a60

Rio de Janeiro  
2007

## PARECER

“O inaceitável desprezo pela Constituição não pode converter-se em prática governamental consentida. Ao menos, enquanto houver um Poder Judiciário independente e consciente de sua alta responsabilidade política, social e jurídico-institucional” (Ministro Celso de Mello, decano do STF).

### I - FATOS E ATOS GERADORES DA CONSULTA

1. Versa a consulta sobre a interpretação e aplicação da Convenção n.162, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), aprovada pela Conferência Geral de junho de 1986, que trata da “Utilização do Asbesto em condições de segurança”.
2. Esse tratado iniciou sua vigência internacional em 16 de junho de 1989, sendo que, em 31 de dezembro de 2006, havia sido ratificada somente por 29 dos 183 Estados-membros da OIT.
3. O Brasil, na conformidade das disposições da Constituição de 1988, submeteu a referida Convenção ao Congresso Nacional, que a aprovou (Decreto Legislativo n.51, de 25.8.89), propiciando sua ratificação pelo Presidente da República em 18 de maio de 1990 (Decreto de promulgação n.126, de 22.5.91).
4. Com a Lei n.9.055, de 1º de junho de 1995, foi disciplinado o uso de Asbesto, mais conhecido entre nós como amianto. E porque o tratado da OIT visa ao seu uso em condições de segurança e no art. 3º, permite exceções, “desde que se tomem as precauções necessárias para proteger a saúde dos trabalhadores”, a Lei brasileira admitiu a utilização da espécie crisotila do asbesto/amianto branco, uma vez observadas as condições que especificou.

5. Depôs de esclarecer no seu art. 2º, que a crisotila será extraída, industrializada e comercializada em consonância com as suas disposições, a Lei n.9.055, entre outras normas, estatui:

“Art. 3º - Ficam mantidas as atuais normas relativas ao asbesto/amianto da variedade crisotila e às fibras naturais e artificiais referidas no artigo anterior, contidas na legislação de segurança, higiene e medicina do trabalho, nos acordos internacionais ratificados pela República Federativa do Brasil e nos acordos assinados entre os sindicatos de trabalhadores e os seus empregadores, atualizadas sempre que necessário.

§ 1º - (VETADO).

§ 2º - As normas de segurança, higiene e medicina do trabalho serão fiscalizadas pelas áreas competentes do Poder Executivo e pelas comissões de fábrica.

§ 3º - As empresas que ainda não assinaram com os sindicatos de trabalhadores os acordos referidos no caput deste artigo, deverão fazê-lo no prazo de 12 (doze) meses, contados a partir da publicação desta Lei, e a inobservância desta determinação acarretará, automaticamente, o cancelamento do seu alvará de funcionamento.

Art. 4º - Os órgãos competentes de controle de segurança, higiene e medicina do trabalho desenvolverão programas sistemáticos de fiscalização, monitoramento e controle dos riscos de exposição ao asbesto/amianto da variedade crisotila e às fibras naturais e artificiais referidas no art. 2º desta Lei, diretamente ou através de convênios com instituições públicas ou privadas credenciadas para tal fim pelo Poder Executivo.

Art. 5º - As empresas que manipularem ou utilizarem materiais contendo asbesto/amianto da variedade crisotila ou as fibras naturais e artificiais referidas no art. 2º desta

Lei enviarão, anualmente, ao Sistema de Saúde e aos sindicatos representativos dos trabalhadores uma listagem dos seus empregados, com indicação de setor, função, cargo, data de nascimento, de admissão e de avaliação médica, acompanhada do diagnóstico resultante.

Parágrafo único. Todos os trabalhadores das empresas que lidam com o asbesto/amianto da variedade crisotila e com fibras naturais referida no art. 2º desta Lei serão registrados e acompanhados por serviços do Sistema único de Saúde, devidamente qualificados para esse fim, seu prejuízo das ações de promoção, proteção e recuperação da saúde interna, de responsabilidades das empresas.

Art. 6º - O Poder Executivo determinará aos produtores de asbesto/amianto da variedade crisotila, bem como das fibras naturais e artificiais referidas no art. 2º desta Lei, que não forneçam estes materiais às empresas que estejam descumprindo qualquer disposição deste diploma legal.

Parágrafo único. Acontecendo o previsto no caput deste artigo, o Governo Federal não autorizará a importação da substância mineral ou das fibras referidas no art. 2º desta Lei.

Art. 7º - Em todos os locais de trabalho onde os trabalhadores estejam expostos ao asbesto/amianto da variedade crisotila ou das fibras naturais ou artificiais referidas no art. 2º desta Lei deverão ser observados os limites de tolerância fixados na legislação pertinente e, na sua ausência, serão fixados com base nos critérios de controle de exposição recomendados por organismos nacionais ou internacionais, reconhecidos cientificamente.

§ 1º - Outros critérios de controle da exposição dos trabalhadores que não aqueles definidos pela legislação de Segurança e Medicina do Trabalho deverão ser adotados

nos acordos assinados entre os sindicatos dos trabalhadores e os empregadores, previstos no art.3º desta Lei.

§ 2º - Os limites fixados deverão ser revisados anualmente, procurando-se reduzir a exposição ao nível mais baixo que seja razoavelmente exequível.

6. Como se vê, admitiu expressamente a utilização da crisotila, mas, tal como previsto no art. 3º, inciso II da Convenção, determinou a revisão anual dos limites fixados.

7. Também a Lei n.9.976, de 03 de julho de 2000, que regulou a produção de cloro, admite, com os devidos cuidados, a utilização do amianto para produzi-lo. Até porque é ele que assegura a boa qualidade da água para o consumo humano, indispensável à preservação da saúde pública.

8. Leis estaduais de São Paulo e do Mato Grosso do Sul, contrariando a Convenção e a lei federal, proibiram em qualquer circunstância o uso da crisotila, mas o Colendo Supremo Tribunal Federal acolheu as Ações Direitas de Inconstitucionalidade ajuizadas, afirmando a incompetência dos Estados para proibir o que o tratado e a lei federal admitem (Ac. do Pleno na ADI-2396-MS, rel. Min. ELLEN GRACIE, DJ de 01.08.2003; idem na ADI-2.056-SP, rel. Min. MAURICIO CORREA, DJ de 01.08.2003); E o v. Acórdão relatado pela atual Presidente da Suprema Corte cita as decisões unânimes prolatadas no mesmo sentido na ADI-903-MG e na ADI-1980-PR, ambas relatadas pelo Min. CELSO MELLO.

9. Não obstante o exposto, o Estado de São Paulo voltou a proibir o uso de qualquer espécie de amianto, inclusive a crisotila (Lei n. 12.684, de 26.7.2007), razão por que a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI), em longa e bem fundamentada petição, ajuizou outra ADI.

10. O Ministério Público da União, em dois pareceres exarados pelo douto Procurador Geral da República, ANTONIO FERNANDO BARROS E SILVA DE SOUZA, opinou pela procedência do pedido

da CNTI e registrou que o ilustrado Advogado Geral da União, na ADI referente à lei estadual do Estado do Rio de Janeiro, n. 3.579, de 2001, opinara no sentido da sua inconstitucionalidade – vício insanável que também incidiu sobre a lei do Município (!!!) do Estado de São Paulo n. 13.113, de 2001.

## II – QUESITOS FORMULADOS PELO CONSULENTE

11. O Consulente, Instituto Brasileiro de Crisotila formulou as seguintes indagações:

A – A norma internacional (convenção 162 da OIT) proíbe o uso do amianto, em especial o uso de amianto crisotila, única espécie encontrada no Brasil?

B – Considerando a edição da Emenda Constitucional n. 45, que acrescentou um § 3º ao art. 5º da Constituição Federal, a Lei Federal n. 9.055/95 está compatível com a Lei Maior? A Convenção n.162 da OIT pode ser considerada como de direitos humanos?? Se positiva, necessitaria ela de ratificação, tendo em vista o *quorum* e o procedimento previsto na Emenda Constitucional?

C – A Lei Federal n. 9.055/95 é compatível com as normas internacionais a respeito do amianto, inclusive a Recomendação de junho de 2006 da OIT sobre o amianto? Em consequência, há espaço para regulamentação do uso do amianto e a proibição do amianto crisotila por legislação estadual e/ou municipal?

D – As normas técnicas expedidas pelos órgãos competentes sobre o uso do amianto colocam o produto entre as substâncias proibidas?

E – As empresas que trabalham com o amianto crisotila, se obrigadas a encerrar esta atividade, poderão invocar o disposto no art. 486 da CLT para que o pagamento da

indenização compensatória do FGTS seja atribuída à entidade pública que proibiu sua utilização?

### III – A CONVENÇÃO DA OIT N. 162

12. Em 1986, como já foi assinalado, a Conferência Internacional do Trabalho aprovou a Convenção n. 162, que dispõe sobre a “Utilização de Asbesto em condições de segurança”.

13. Desde logo convém sublinhar que ela não dispõe sobre a proibição do uso do asbesto (amianto) em quaisquer circunstâncias, admitindo exceções ou restrições, porque, como foi exposto no “Informe VI (1)” apresentado pela Repartição Internacional do Trabalho para a primeira discussão do tema na Conferência de 1985:

“O campo de aplicação dos regulamentos da maioria dos países contempla os lugares de trabalho donde se extrai ou transforma o amianto ou se manipulam produtos que o contenham, operações nos quais é possível que se forme pólo de amianto nocivo.

.....

Os regulamentos dos distintos países incluem proibições ou restrições de diferentes graus que se relacionam com cada tipo de amianto (especialmente a crisotila e a amosite), como sucede com a Dinamarca, Noruega, Holanda, Reino Unido e Suécia.

Os equipamentos de alguns países (por exemplo, Holanda e República Federal da Alemanha) também se contemplam exceções das proibições ou restrições. (...) isto se ajusta às disposições gerais da Convenção n.139 e a Recomendação n.147” - câncer profissional (págs. 16, 17 e 18).

14. Isto explica o sistema adotado pela Convenção n. 162:

A Convenção “se aplica a todas as atividades em que os trabalhadores estejam expostos ao asbesto no curso do seu trabalho” (Art. 1º, I); mas mediante “Prévia consulta às organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores interessadas, e com base numa avaliação dos riscos que existem para a saúde e das medidas de segurança aplicadas, todo Membro que ratifique a presente Convenção poderá excluir determinados ramos de atividade econômica ou determinadas empresas da aplicação de certas disposições da Convenção, quando julgue desnecessária sua aplicação a tais setores ou empresas” (Art. 1º, II). Por seu turno, a Convenção acrescenta que legislação nacional “deverá ser revista periodicamente à luz dos progressos técnicos e do desenvolvimento dos conhecimentos científicos (Art. 3, n.2), e quando a autoridade competente permitir exceções, “deverá velar para que sejam tomadas as precauções necessárias para proteger a saúde dos trabalhadores”(Art. 3, n.4).

15. Como se vê, o tratado da OIT não é radical, nem inflexível, ao disciplinar a utilização do amianto em condições de segurança.

16. A Recomendação n.172, que não é ratificável, aprovada na reunião da Conferência de 1986, não poderia, como é óbvio, contrariar a Convenção a respeito da qual sugere regras mais detalhadas. No que tange ao objeto da Consulta em exame, estipula que a autoridade competente, mediante prévia consulta das organizações mais representativas de empregadores e de trabalhadores, deveriam estar facultadas a permitir exceções a proibições, ainda que se trate de crocidolita ou de produtos que contenham essa fibra, quando a substituição ou a adoção de métodos alternativos não forem razoáveis e factíveis, e desde que se tomem medidas para garantir a saúde dos trabalhadores (itens 18 e 19, n.3).

#### IV – RATIFICAÇÃO DA CONVENÇÃO n.162 E HIERARQUIA DE SUAS NORMAS INSERIDAS NO DIREITO BRASILEIRO

17. Releva ponderar, neste ensejo, que as convenções da OIT não podem ser ratificadas sob condições, com reservas ou exclusão de



algumas disposições, salvo quando permitidas expressamente no respectivo texto. Neste sentido, confirmando a jurisprudência a respeito consolidada ("Rapport III, Parte 4ª, da 54ª. reunião da Conferência, § 19), afirma a publicação oficial da Organização que reúne convenções, recomendações e resoluções aprovadas pela Conferência) ("Código Internacional del Trabajo", pág. CIX) -

18. Como escrevemos alhures,

"Da Conferência da OIT, que aprova as convenções participam delegados de governos, de empregadores e de trabalhadores, sendo certo que muitas disposições são aceitas por determinado grupo porque no mesmo texto figuram outras que atendem a seus interesses e objetivos considerados fundamentais. Há, portanto, muitas vezes, uma transação entre os delegados participantes" ("Direito Internacional do Trabalho", S.P., 3ª. edição, LTr., ed. pág. 226).

19. Induvidoso, destarte, que nem os atos concernentes à ratificação, nem a conseqüente lei federal, nem, obviamente, leis estaduais ou municipais – ainda que pudessem legislar a respeito – poderiam excluir a aplicação de qualquer norma da Convenção.

20. Em nosso País, a integração da norma internacional no direito interno ocorre no momento em que a ratificação do tratado entra em vigor (vigência subjetiva do ato-condição), desde que ele já vigore no âmbito internacional (vigência objetiva do ato-regra). As disposições self-executing terão aplicação imediata no território nacional. Quanto aos princípios adotados e as normas cuja aplicação necessita de medidas complementares, o Governo Federal deverá promover, nos doze meses subseqüentes ao depósito da ratificação, as regras complementares. Foi o que se verificou com a Lei n.9055 citada, em relação à Convenção n. 162.

21. A integração do tratado normativo da OIT no direito positivo brasileiro resulta do fato de não poder o Governo Federal ratificar o diploma internacional, ou a ele aderir, sem que haja sido

aprovado por Decreto Legislativo, de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, n.I, da Constituição brasileira), o qual tem hierarquia de lei (art. 59, VI, da Const.). Demais disto, a Constituição de 1988 preceitua que os direitos e garantias nela previstos não excluem os decorrentes “dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte” (Art. 5º, § 2º) e faculta a interposição de recurso especial para o Superior Tribunal de Justiça da decisão que contrariar tratado ou negar-lhe vigência (art. 105, n.III, a). Foi em virtude de disposição similar inserida na Carta Magna de 1967 (art. 119, n.III) que a Suprema Corte brasileira afirmou a vigência do tratado ratificado independentemente de lei que disponha, ou não, em sua conformidade (Ac. no RE-24.006, rel. Min. Orozimbo Nonato, DJ de 29.9.58; Ac. do Pleno de 04.8.71, no RE-71.154, rel. Min. Oswaldo Trigueiro, Revista Trimestral de Jurisprudência n.58, Brasília, págs. 71 e 72).

22. Essa orientação foi explicitamente acolhida pelo Governo Federal, tanto na resolução da CPDS adotada pelos Ministros do Trabalho e das Relações Exteriores (Resolução de 16.09.58 no proc. 186.063, relatado pelo autor deste trabalho), como no parecer do Consultor Geral, aprovado pelo Presidente da República (Parecer n. 738-H, *in* D.O.de 26.09.68). E sempre foi defendida pelos mais renomados constitucionalistas e internacionalistas brasileiros (Cf, PONTES DE MIRANDA, “Comentários à Constituição de 1967”, Rio, 2ª. ed., 1970, vol. III, pág. 110; CASTRO NUNES, “Teoria e Prática do Poder Judiciário”, Rio, 1943, pág. 320; CARLOS MAXIMILIANO, “Comentários à Constituição de 1946, Rio, 1948, vol. II, pág. 358; HAROLDO VALLADÃO, “Direito Internacional Privado”, Rio, 5ª. ed., 1980, vol. I, págs. 56/7 e MAROTTA RANGEL, “Os conflitos entre o Direito Interno e os Tratados Internacionais”, *in* “Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional”, Rio, 1967, ns. 45/6, págs. 54 e segs.).

23. Recentemente a Emenda Constitucional n.45, de 2004, ao dispor sobre os “Direitos e Garantias Fundamentais” (Titulo II), acrescentou o seguinte parágrafo ao elenco de direitos e deveres individuais e coletivos elencados no art. 5º:

“§ 3º - Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

24. A Convenção n. 162 não foi aprovada na conformidade do novo procedimento; mas é inquestionável que o estatuído no seu texto, combinado com o afirmado no § 2º, já referido, impõe a conclusão de que as convenções da OIT pelo Brasil ratificadas, sobretudo as disciplinadoras de direitos humanos, não perdem a sua eficácia interna em virtude de lei nacional posterior.

25. Que a Convenção n.162 e, corolariamente, a Lei n. 9055, dispõem sobre direitos humanos é insusceptível de dúvida.

26. Cumpre, pois, observar a precitada jurisprudência anteriormente firmada pela da Suprema Corte, que foi alterada em parte, em 1977 – alteração no sentido de que, não obstante a incorporação automática do tratado ratificado no direito interno, ele não tem hierarquia superior à lei ordinária (Ac. de 1.6.77 no RE-80.004, rel. Min. CUNHA PEIXOTO). Contrariou, assim, o Código Tributário Nacional, aprovado pela Lei n. 5172, de 25.10.66:

“Art. 98 – Os tratados e as convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária interna e serão observados pela que lhe sobrevenha”.

27. Por sua vez, ao permitir a inaplicação de tratado ratificado sem que haja sido denunciado, por contrariar lei ordinária posterior, esse exdrúxulo entendimento, além de afrontar o preceituado nos §§ 2º e 3º do art. 5º da Constituição brasileira e as lições da doutrina, criaria graves problemas para o Brasil, É que a denúncia da convenção da OIT só pode ser exercida nos doze meses subseqüentes aos dez anos de sua vigência, que será prorrogada por mais dez anos, se o Estado-membro não a denunciar, e assim sucessivamente, Neste sentido dispõem explicitamente as disposições finais das convenções (V. art. 25, ns. I e II, da Convenção n. 162 em foco).

28. Ora, o não cumprimento da convenção ratificada enseja a representação da Comissão de Peritos à Conferência Geral da OIT, quando o respectivo governo é chamado a defender-se na Comissão de Aplicação de Normas.
29. Outrossim, dois procedimentos contenciosos estão previstos na Constituição da OIT: a) reclamação ao Conselho de Administração, apresentada por qualquer “organização profissional de empregadores ou de trabalhadores” pelo descumprimento da convenção ratificada no correspondente território (art. 24); b) queixa apresentada contra um Estado-membro pelo descumprimento da convenção ratificada, apresentada por qualquer outro Estado-membro que haja ratificado a mesma convenção (art. 26, 1); ex-officio pelo Conselho de Administração (art. 26, 2); por um delegado da Conferência Geral (art. 26,4).
30. Compete ao Conselho de Administração (C.A.) designar uma Comissão de Investigação e proferir sua decisão, facultado às partes interessadas – denunciante e denunciada – recorrer, no prazo de três meses, à Corte Internacional de Justiça (art. 29 da Const.), cuja decisão será inapelável (arts. 31 e 32).
31. Uma das comissões permanentes do C.A, é o Comitê de Liberdade Sindical, que se tornou o mais eficiente mecanismo mundial de salvaguarda dos direitos sindicais, cujas resoluções são submetidas ao Conselho. E a Comissão ONU-OIT de Investigação e de Conciliação em Matéria de Liberdade Sindical tem logrado êxito, por via de acordo, nos litígios sobre o tema e pode ser designada pelo C.A, para funcionar como a aludida Comissão de Investigação.
32. Como se infere, o descumprimento de uma convenção ratificada gera sérios problemas para o Estado-membro, pouco importando que neste vigore lei dispendo na conformidade, ou não, da mesma.

## V – LEIS ESTADUAIS E MUNICIPAIS SOBRE A CONVENÇÃO N. 162

33. A questão fundamental da Consulta em apreço é a constitucionalidade, ou não, de leis estaduais ou municipais relativas à Convenção OIT-162 e a Lei Federal n. 9.055. Acentue-se que as leis, então expedidas por alguns Estados e um Município, proibiram o que o tratado e a legislação federal permitem.

34. Determina a Constituição de 1988:

“Art. 22 – Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito (...) do trabalho:

.....  
XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia:

.....”

Art. 24 (...)

§ 3º - Inexistindo lei federal, sobre normas gerais, os Estados Exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º - A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário”.

Art. 30 – Compete aos municípios:

.....  
II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

.....”

“Art. 49 – É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

.....

35. Algumas Ações Direitas de Inconstitucionalidade já foram julgadas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, todas acolhendo a inconstitucionalidade das respectivas leis estaduais.

36. Quanto à primeira lei do Estado de São Paulo:

*“3. Produção e consumo de produtos que utilizam amianto crisotila (...). 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.” (Ac. do STF, Plenário, na ADI-2656-SP, Rel. Ministro Maurício Corrêa, DJ de 01/08/2003).*

37. Quanto à lei do Estado do Mato Grosso do Sul:

*“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 de 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 n.9.055/95 dispôs extensamente sobre todos os aspectos que dizem respeito à produção e aproveitamento industrial, transporte e comercialização do amianto crisotila. A legislação impugnada foge, e muito, do que corresponde à legislação suplementar, da qual se espera que preencha vazios ou*

lacunas deixados pela legislação federal, não que venha a dispor em diametral objeção a esta. Compreensão que o Supremo Tribunal tem manifestado quando se defronta com hipóteses de competência legislativa concorrente. Precedentes: ADI 903/MG-MC e ADI 1.980/PR-MC ambas de relatoria do eminente Ministro Celso Mello” (Ac. do Plenário na ADI-2396-MS, REL. Ministra . Ellen Gracie, DJ de 1º-08.2003).

38. Os dois acórdãos unânimes, citados pela atual Presidente da Suprema Corte e relatados pelo Ministro CELSO DE MELLO, proclamaram a inconstitucionalidade das leis dos Estados de Minas Gerais e do Paraná, sendo que, em relação a esta última, já havia sido deferida medida cautelar em aresto da lavra do Ministro GILMAR MENDES. E este entendimento, ante a insistência dos Governos dos Estados do Paraná e de São Paulo, foi reiterado pelo Plenário do STF na ADI-3645/PR, relatado pela Ministra ELLEN GRACIE, DJ de 1º-9-2006) e na ADI-3098/SP, relatado pelo Ministro CARLOS VELLOSO, DJ de 10-3-2006).

39. É indubitoso que, havendo lei federal dispondo sobre matéria, mesma nas hipóteses de competência concorrente com os Estados, estes não podem legislar em dissonância com aquela lei. Neste sentido é a lição dos melhores comentadores d Carta Magna vigente.

40. CELSO RIBEIRO BASTOS, ao comentar o art. 22, *caput*, da Constituição, escreve que

“Nas competências privativas apenas aquele poder enunciado, constitucionalmente, pode exercê-la. Nas concorrentes as diversas esferas atuantes podem dela usar, mas no conflito prevalece a da União sobre os Estados e Municípios”(Comentários à Constituição do Brasil”, SP, Ed. Saraiva, 1990, Vol. III, e tomo 1, pág. 242).

VI – E mais adiante, aduz

“Na competência comum, nenhum ente federativo está hierarquicamente subordinado, em sua ação, à atuação do

outro, enquanto que na competência concorrente, a da União prevalece sobre a dos Estados e a dos Estados sobre a dos Municípios” (Ob. cit., Vol. III, tomo 2, pág. 02).

41. Em face da jurisprudência firmada pela Suprema Corte brasileira no julgamento dos processos aqui mencionados, assim como do pronunciamento da doutrina, afigura-se-nos inconcebível que o Estado de São Paulo insista em proibir a utilização de qualquer espécie de amianto.

42. Daí a bem fundamentada exposição com a qual a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI) ajuizou a ADI visando à inconstitucionalidade da Lei estadual n. 12.684, de 26 de julho de 2007. A CNTI reúne as federações de trabalhadores nas indústrias de todos os Estados e estas agremiam os sindicatos do mesmo grupo profissional em todo o País.

43. Vale recordar, como já citado no item 10 deste Parecer, que o Advogado Geral da União, relativamente à Lei do Estado do Rio de Janeiro n. 3.579, de 2001, e o Procurador Geral da República, no processo referente à Lei do Município de São Paulo n. 13.113, de 2001, pediram, em doutos pronunciamentos, a declaração da inconstitucionalidade das mesmas.

#### VI - INFORMAÇÕES TÉCNICO-CIENTÍFICAS SOBRE O CRISOTILA -

44. O “Instituto Brasileiro do Crisotila”, criado em 2002 em Goiânia, tem por finalidade colaborar com entidades públicas e privadas na defesa e preservação do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável, empreendendo “estudos e pesquisas que promovam o desenvolvimento econômico e social em prol do aprimoramento técnico-científico do adequado uso de fibras de amianto”.

44. De composição tripartite (Governos, empresários e trabalhadores), o Instituto tem como parceiros, dentre outros órgãos, o Departamento Nacional de Produção Mineral, do Ministério de Minas e Energia; a Federação dos Trabalhadores na Indústria nos Estados de



Goiás, Tocantins e Distrito Federal; a Secretaria da Indústria e Comércio do Estado de Goiás; a Comissão Nacional dos Trabalhadores do Amianto e sindicatos dos trabalhadores na indústria nos Estados do Rio de Janeiro, Santa Catarina e Goiás.

45. Algumas informações pertinentes ao tema, divulgadas em publicações do Instituto, merecem ser reproduzidas:

a) - “No Brasil, o uso do amianto é regulamentado por uma das legislações mais atualizadas do mundo, Essa legislação garante o uso seguro do amianto crisotila e proíbe todos os outros tipos de amianto, assim como a aplicação por spray. O estrito cumprimento das normas e procedimentos de segurança estabelecidos na Portaria do Ministério do Trabalho n. 3.214, de 8.6.1978, na Lei n. 9.055/95, e recomendados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em sua Convenção n. 162, é traduzido em um ambiente propício ao exercício de um trabalho saudável e isento de riscos, que preserva a saúde dos trabalhadores”.

b) “A importância da biopersistência há muito se conhece e, em relação à crisotila há vários estudos, entre os quais, *“Biopersistência da crisotila do Brasil após inalação – David M. Bernstein”* com publicação no “Journal Inhalation Toxicology” vol. 16, ns. 11 e 12, 2004, mostra que a crisotila brasileira apresenta biopersistência que, à luz do que adotado pela Comunidade Européia, não se classifica como carcinogênica, pois é muito inferior (1,3) aos 10 dias.”

c) Em estudo também publicado no “Journal Inhalation Toxicology”, volume 18, n.4, 2006 intitulado “A resposta toxicológica do amianto crisotila brasileiro”, Bernstein e outros demonstraram que após a inalação subcrônica por 90 dias, em exposição a uma concentração 5.000 vezes maior do que o limite de tolerância (US-TLV), o crisotila não produz qualquer resposta patológica significativa”.

d) “O amianto crisotila é utilizado em centenas de indústrias brasileiras, que consomem 150 mil toneladas anuais. Localizadas em praticamente todos os Estados da União. Essas empresas geram mais de 170 mil empregados diretos e indiretos.”

e) – “Entre os usuários de telhas e caixas d’água de fibrocimento com amianto crisotila, devido às fibras estarem firmemente encapsuladas no cimento, não há nenhum registro na literatura médica de qualquer caso de enfermidade relacionada à exposição ao amianto crisotila. Em 1996, a OMS confirmou que não há qualquer evidência de que o amianto crisotila ingerido pelo consumo de água potável cause danos à saúde.”

f) – “A alta competitividade do mercado da construção civil, a regulamentação federal e a celebração do Acordo Nacional para Uso Controlado e Responsável do Amianto Crisotila fizeram com que a indústria do fibrocimento desenvolvesse elevados padrões de tecnologia e segurança. Há mais de duas décadas as indústrias alcançaram índices de produtividade, de qualidade e de controle ambiental equivalentes e até superiores aos praticados nos Estados Unidos, Canadá e outros países desenvolvidos que industrializam o amianto crisotila. O limite de exposição de 0,1 fibra respirável por centímetro cúbico, praticado em todas as empresas do setor, é equivalente a 20 vezes menos que o limite de tolerância estabelecido na legislação brasileira. Graças a esses avanços, não foram mais registrados casos de doença relacionada à exposição ao amianto entre os trabalhadores protegidos por adequadas condições de controle.”

46. Acrescente-se que a Lei n.9.976, de 03 de julho de 2000, reguladora da proteção do cloro, permite, observadas as condições e cuidados estipulados, a produção de cloro com a utilização do amianto tipo crisotila. Por isto mesmo, o jurista e parlamentar IBRAHIM ABI-ACKELL, em lúcido parecer, no qual conclui pela constitucionalidade da precitada lei, escreve:

“A lei atende à natureza específica da produção de cloro, produto não só necessário como indispensável à saúde. Entra o mesmo na composição de medicamentos destinados ao tratamento de doenças cardíacas, hipertensão, úlceras, leucemia, AIDS, artrite, pneumonia e alergias. A cadeia composta pelo cloro e seus derivados integra extensa rede de produção, pois participa, entre outros, através do fornecimento de matérias primas básicas, dos seguintes setores da economia: alimentos, bebidas, sabões e detergentes, construção civil, embalagens, têxteis, alumínio, química e petroquímica, papel e celulose. Contudo, uma só de suas aplicações dá a medida de sua importância para a preservação da saúde: o cloro é a substância que assegura a boa qualidade da água para consumo humano, por seus efeitos antibactericidas, figurando, em consequência, como produto indispensável à preservação da saúde pública.”

## VII – PARECERES SOBRE A PROIBIÇÃO DO USO DO CRISOTILA.

47. Já referimos o parecer da lavra do Dr. ABI-ACKELL sobre a constitucionalidade da Lei n.9.976, de 2000, que trata da utilização do cloro formado com o amianto crisotila, indispensável à produção de inúmeros medicamentos e da boa qualidade da água destinada ao consumo humano.

48. Também foi juntado ao dossier que recebemos o parecer do Ministro aposentado MAURICIO CORREA, na conformidade do bem fundamentado aresto da Suprema Corte de que foi relator, no qual declarou-se a inconstitucionalidade da lei anterior do Estado de São Paulo, incompreensivelmente renovada pela Lei n. 12.684, de 2007, focalizada pela ADI impetrada pela CNTI.

49. Dois pareceres, o primeiro dos renomados juristas ARNOLD WALD e DONALDO ARMELIN, o segundo do douto professor CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, nos foram igualmente encaminhados. Ambos os pareceres pressupõem que se trata de competência concorrente entre a União e os Estados, motivo pelo qual

cabe à lei federal dispor sobre normas gerais e às leis estaduais sobre aspectos especiais. Entre estas se encartaria o uso de amianto crisotila.

50. Data vênia, aí reside o equívoco atinente à questão, porquanto a matéria se enquadra na competência privativa da União:

“Art. 22 – Compete privativamente à União legislar sobre:  
I – direito (...) do trabalho;

.....  
XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;  
.....”

51. Ora, o que é privativo, não é comum, nem concorrente. Demais disto, a superveniência de lei federal sobre normas gerais, nas hipóteses de competência concorrente, “suspende a eficácia da lei no que lhe for contrário” (§ 4º do art. 24 da Constituição). A fortiori, e com muito mais razão, a preexistência de lei federal impede, constitucionalmente, a eficácia da disposição de lei estadual que a contrariar.

52. A distinção entre normas gerais e especiais, que os dois pareceres enfatizam, não autoriza os Estados a elaboração de leis a respeito de que é privativo da União, para proibir, o que a lei federal, nas condições nela estabelecidas, explicitamente permite com esteio na Convenção da OIT.

52. O primeiro dos mencionados pareceres cita alguns países em que a proibição seria geral. Nós conhecemos a legislação de alguns desses Estados, cujas normas correspondem às proibições, restrições e exceções constantes da Convenção OIT-162. Aliás, a dissonância com o tratado não poderia ocorrer em países, elencados no parecer, cujas constituições lhes conferem maior hierarquia de que as leis ordinárias: Alemanha (Art. 25 da Constit. de 1949, emendada em 1983); Argentina (Art. 75, n.22, da Constit. de 1994); França (Art. 55 da Constit. de 1946); Espanha (Art. 96 da Constit. de 1978); Grécia (Art. 28, n. r. da Constit.); Holanda (Constit. de 1966, em certos temas). E a hierarquia a nível constitucional também está consagrada, no que tange aos tratados sobre direitos humanos, como a Convenção OIT-162, no art. 5º, § 3º, da Carta Magna brasileira.

53. Analisando a questão sob outra ótica, os dois pareceres consideram afrontado o Art. 196 da Constituição, *in verbis*:

“Art. 196 – A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

54. O primeiro dos citados pareceres também considera desatendidos “os comandos constitucionais que impõem a tutela da dignidade da pessoa humana”.

55. Tais afirmações, entretanto, tiveram de partir de um suporte fático que não se sintoniza com as informações técnico-científicas alinhadas no Capítulo VI deste Parecer. Tanto a utilização de crisotila, nas condições permitidas pela legislação federal, como no cloro, não são nocivos ao ser humano. Por sua vez, não há experiências para justificar a substituição do amianto branco, tanto na indústria, quanto na medicina e preservações da saúde pública. E o próprio artigo 196, no final, prevê a redução dos riscos da doença e outros agravos, desde que a legislação possibilite, como a nossa, o acesso de todos às ações e serviços que visem à proteção e à recuperação.

56. Quanto à dignidade do homem, cremos que ela será atingida, incontestavelmente, é com a despedida de cerca de duzentos mil trabalhadores das empresas que fabricam ou empreendem suas atividades com o crisotila; não pelo uso dessa espécie de amianto branco, com os cuidados impostos pela Convenção da OIT e leis federais.

57. O fato da OIT examinar, mediante reuniões técnicas, a conveniência de rever a Convenção n.162, não significa que venha a alterá-la ou proibir, radicalmente, a utilização de qualquer espécie de amianto branco. Aliás, o alegado surgimento do sucedâneo “não agressivo” ao amianto branco, que poderia justificar essa revisão, não está reconhecido por quase todos os órgãos que tratem do crisotila.

## VIII - CONSIDERAÇÕES FINAIS E CONCLUSÕES

58. Conforme ressaltou o douto Procurador Geral da República, no parecer apresentado ao colendo Supremo Tribunal Federal,

“O tema de que se trata não constitui novidade nessa Corte, que já declarou inconstitucionais leis estaduais que, em afronta à competência da União, disciplinavam aspectos relativos ao amianto crisotila de forma diversa da que preceitua a Lei n. 9.055/95”.

Daí ser estranhável e até abusivo que, modificando algumas palavras de textos anteriores, certos Estados editem leis simulando tratar-se de matéria nova e, assim, ajuízem novas ações perante a Suprema Corte.

59. Vale ponderar, a propósito das despedidas motivadas por leis proibitivas de crisotila, que a responsabilidade pela indenização compensatória, adicionada aos depósitos do FGTS, não é dos respectivos empregadores. Neste sentido, prescreve o art. 486 da CLT:

“No caso de paralisação temporária ou definitiva do trabalho, motivada por ato de autoridade municipal, estadual ou federal, ou pela promulgação de lei ou resolução que impossibilite a continuação da atividade, prevalecerá o pagamento da indenização, que ficará a cargo do governo responsável.”

60. A verdade é que as normas constitucionais visando à saúde e à dignidade do ser humano só poderiam ser aplicadas ao caso em tela, em se tratando de amianto nocivo ou quando nocivo. E o crisotila, como vimos, se utilizada na conformidade da legislação federal brasileira, não apresenta essa nocividade.

61. As considerações constantes deste parecer respondem, fundamentadamente, às indagações formuladas pela Consulente e questões conexas. Cumpre-nos, portanto, apenas resumidamente, responder aos cinco quesitos apresentados:

A - A Convenção OIT-162 trata do uso do amianto em condições de segurança e permite proibições, restrições e exceções à sua utilização;

B - A Convenção OIT-162, a que se refere a Lei n. 9.055, de 1999, trata de direitos humanos, tem hierarquia acima das leis ordinárias, mas para adquirir status constitucional teria de ter sido submetida aos procedimentos indicados no novo parágrafo do art. 5º da Carta Magna.

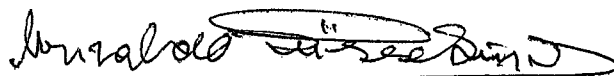
C - A Lei Federal n. 9.055 está sintonizada com a Convenção e a Recomendação da OIT relativas ao amianto, sendo certo que, por se tratar de competência privativa, e não concorrente, não pode ser contrariada por lei estadual ou municipal. E ainda que a competência fosse concorrente, estas não poderiam contrariar aquela;

D - As normas técnicas expedidas pelos órgãos competentes sobre o uso do amianto não colocam o crisotila entre as substâncias de uso proibido, uma vez atendidas as condições estipuladas;

E - As empresas que trabalham com o amianto crisotila, se obrigadas a encerrar, no todo ou em parte, essa atividade, podem invocar o disposto no art. 486 da CLT para atribuir o pagamento da indenização compensatória do FGTS à entidade pública que proibiu sua utilização.

S.M.J. é o nosso parecer.

Rio de Janeiro, 19 de outubro de 2007.



~~Arnaldo Sússekind~~

OAB-RJ - 2100