

CÓPIA

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Coordenadoria de  
Processamento Inicial

25/02/2008 18:28 24306



ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL  
Nº 109

Argüente: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria  
Argüidos: Câmara Municipal de São Paulo e Prefeito do Município de  
São Paulo  
Relator: Ministro Ricardo Lewandowski

*Federalismo. Repartição constitucional das competências legislativas. Argüição de descumprimento de preceito fundamental. Norma municipal que proíbe a utilização de amianto na construção civil. Competência da União para o estabelecimento de normas gerais acerca de recursos minerais. Atuação ultra vires do legislativo municipal. Tema não afeto ao interesse local. Suplementação que diverge do regramento federal sobre o tema (Lei nº 9.055/99). Inconstitucionalidade formal. Manifestação pelo deferimento da medida cautelar e pela procedência do pedido.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União vem, nos termos do § 2º do art. 5º da Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999, em atenção ao despacho de fl. 1104, manifestar-se quanto à presente argüição de descumprimento de preceito fundamental.

## 1. DA ARGÜIÇÃO

Trata-se de argüição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de liminar, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria – CNTI, em face da Lei nº 13.113, de 16 de março de 2001, editada pelo Município de São Paulo, e do decorrente decreto regulamentar (Decreto municipal nº 41.788, de 13 de março de 2002), que versam sobre a proibição do uso do amianto como matéria prima na construção civil.

A fim de fundamentar a argüição, sustenta que os atos normativos teriam sido editados sem a observância das regras de competência legislativa previstas na Constituição Federal, estando o Município de São Paulo a atuar – *ultra vires* – no estabelecimento de normas gerais sobre produção e consumo, defesa do solo e dos recursos naturais e proteção à saúde (CF, art. 24, V, VI e XII).

Afirma que o fiel atendimento às regras constitucionais de competência revela importância fundamental para a manutenção e o equilíbrio do federalismo, sendo vedado aos entes federados o ingresso nas atribuições reservadas a outros componentes da federação. Recorda que o campo de atuação material da legislação municipal é bem restrito, limitando-se (i) à disciplina de aspectos de natureza eminentemente local e (ii) à suplementação, no que couber, dos atos normativos federais e estaduais em vigor (CF, art. 30, I e II).

Consigna que a União já editou norma regulamentando a comercialização do amianto (Lei Federal nº 9.055, de 1º de junho de 1995) e cita precedentes que atestam a inconstitucionalidade de normas estaduais que pretenderam estabelecer regramento sobre a matéria.



Os autos foram distribuídos ao relator, Ministro Ricardo Lewandowski, que determinou, com base no § 2º do art. 5º da Lei nº 9.882/99, a prévia oitiva dos argüidos, bem como do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Prestadas as informações pela Câmara Municipal de São Paulo e pelo Município de São Paulo, seguiram os autos para parecer do Procurador-Geral da República, que opinou – citando diversos precedentes dessa Egrégia Corte – pelo deferimento da medida cautelar pleiteada, a fim de sustar a eficácia dos atos normativos questionados.


Registre-se que postularam o ingresso na lide, na qualidade de *amicus curiae*, a Associação Brasileira das Indústrias e Distribuidores de Produtos de Fibrocimento – ABIFibro (fls. 592/908) e a Associação Brasileira dos Expostos ao Amianto – ABREA (fls. 910/1097). Os pedidos não foram apreciados, até o presente momento.

Vieram os autos, na seqüência, ao Advogado-Geral da União.

## **2. PRELIMINARES:**

No que se refere às preliminares aventadas nas informações prestadas pela Câmara Municipal de São Paulo, necessárias breves considerações.

Ao contrário do que sustentado pelo órgão legislativo do Município argüido, não há dúvida de que a argüição de descumprimento de preceito



fundamental é o mecanismo processual adequado à submissão da legislação municipal ao controle abstrato de constitucionalidade em face da Lei Maior, sendo improcedente qualquer alegação no sentido do descabimento da ADPF no caso concreto<sup>1</sup>.

No mesmo sentido, cabe afirmar a legitimidade ativa da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria - CNTI para postular a invalidação de ato normativo, que veda a utilização de determinada matéria prima com o potencial efeito de restringir o pleno acesso ao emprego nas indústrias. Exsurge daí a relação de pertinência entre as atribuições da requerente e a natureza da norma impugnada.<sup>2</sup>

Cabe registrar que esse Supremo Tribunal Federal, em mais de uma oportunidade, reconheceu a legitimidade ativa da ora argüente:

*“Ação direta de inconstitucionalidade: idoneidade do objeto: decreto não regulamentar. Tem-se objeto idôneo à ação direta de inconstitucionalidade quando o decreto impugnado não é de caráter regulamentar de lei, mas constitui ato normativo que pretende derivar o seu conteúdo diretamente da Constituição. II. Ação direta de inconstitucionalidade: pertinência temática. 1. A pertinência temática, requisito implícito da legitimação das entidades de classe para a ação direta de inconstitucionalidade, não depende de que a categoria respectiva seja o único segmento social compreendido no âmbito normativo do diploma impugnado. 2. Há pertinência temática entre a finalidade institucional da CNTI - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria - e o decreto questionado, que fixa limites à remuneração dos empregados das empresas estatais de*

<sup>1</sup> Acerca do tema, pertinentes as lições de Luis Roberto Barroso: “...até a edição da Lei n. 9.882/99, o direito municipal somente comportava o controle incidental ou difuso de constitucionalidade, salvo a hipótese de representação de inconstitucionalidade em âmbito estadual, por contraste com a Constituição do Estado-membro. Já agora, se a norma municipal envolver ameaça ou lesão a preceito fundamental ou houver controvérsia constitucional relevante quanto a sua aplicação, sujeitar-se-á ao controle abstrato e concentrado do Supremo Tribunal Federal, mediante ADPF.” In Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 264.

<sup>2</sup> Importante recordar que a Lei n° 9.882/99, que disciplina o processamento das argüições de descumprimento de preceito fundamental, em seu artigo 2º, afirma que são legitimados à propositura da ADPF os mesmos admitidos para o processo das ADI's.

*determinado Estado, entre os quais é notório haver industriários. III. Ação direta de inconstitucionalidade: identidade do objeto com a de outra anteriormente proposta: apensação.*<sup>3</sup> (sem destaques no original).

*“Ação direta de inconstitucionalidade. I.P.M.F (Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira) (Lei Complementar nº 077, de 13.07.1993). Legitimidade ativa. Medida cautelar. 1. A confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria tem legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade (art. 103, IX, da Constituição Federal). 2. Julga-se prejudicada medida cautelar de suspensão da Lei impugnada, se esta já se encontra suspensa, até 31.12.1993, por decisão do Tribunal, em outra ação direta de inconstitucionalidade. 3. Ressalva do exame do requerimento de cautelar, quanto ao exercício de 1994, se, até 31.12.1993, não tiver sido a ação, julgada pelo mérito.”*<sup>4</sup>

Desse modo, ausente qualquer óbice processual ao conhecimento da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, passa-se à análise do mérito da controvérsia constitucional.

### 3. MÉRITO

A presente controvérsia limita-se a identificar se há competência municipal para legislar sobre a utilização de amianto/asbesto, no âmbito da construção civil. Discute-se, especificamente, se é legítima a restrição realizada por lei municipal em face da vigente Lei Federal nº 9.055/95, que contempla a disciplina do uso do amianto.

De início, convém esclarecer que, atualmente, a União, através da Lei nº 9.055/95, editou normas gerais disciplinando “a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte do asbesto/amianto e

<sup>3</sup> ADI-QO nº 1.282/SP, rel. Min. Sepúlveda Pertence. DJ de 06.12.2001.

<sup>4</sup> ADI nº 944/DF, rel. Min. Sydney Sanches. DJ de 26.11.1993.



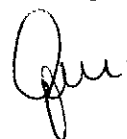
*dos produtos que o contenham, bem como das fibras naturais e artificiais, de qualquer origem, utilizadas para o mesmo fim*”, dado o interesse nacional do tema. Logo, eventual lei municipal que busque tratar da matéria somente poderá fazê-lo supletivamente.

O contorno jurídico da citada lei federal foi bem definido pela Ministra Ellen Gracie, em seu voto-condutor do acórdão proferido na ADI nº 2.396/MS, da qual foi Relatora:

*“No caso concreto, lei federal que fixe princípios gerais para a produção e comercialização de amianto já existe. A Lei nº 9.055/95 promove o banimento dos anfibólios e dos produtos que os incorporem (art. 1º, II). Proíbe a pulverização de todos os tipos de fibras (art. 1º, II); e a venda a granel de fibras em pó (art. 1º, III). Mas, expressamente, permite, nos seus termos, a extração, industrialização, utilização e comercialização da crisotila (art. 2º). Além disso, reconhece insalubridade na manipulação e determina medidas preventivas, como expressa remissão à legislação de segurança, higiene e medicina do trabalho, aos acordos internacionais firmados pelo Brasil e aos acordos assinalados entre os sindicatos dos trabalhadores e os seus empregados (art. 3º, parágrafos 2º e 3º; art. 4º; art. 5º e parágrafo único; art. 6º; art. 7º, parágrafos 1º e 2º; art. 8º). Determina o prosseguimento, mediante linha especial de financiamento dos órgãos governamentais responsáveis pelo fomento à pesquisa científica e tecnológica, das pesquisas científicas e tecnológicas no sentido da utilização, sem riscos à saúde humana, o asbesto/amianto da variedade crisotila (art. 9º e parágrafo único). Cuida das condições do transporte desse mineral e das responsabilidades por tal transporte (art. 10). E, por último, encaminha ao MPF as ocorrências de descumprimento (art. 11).*

*Como se vê, a Lei nº 9.055/95 dispôs extensamente sobre todos os aspectos que dizem respeito à produção e aproveitamento industrial, transporte e comercialização do amianto crisotila.”*

Assim, pela Lei nº 9.055/95, tanto restou proibido o manejo do amianto do grupo anfibólio (asbestos marrom e azul), como se permitiu, sob certas condições, o uso da variedade *crisotila* (asbesto branco).



Nesse ponto, reside o principal vício de inconstitucionalidade da Lei municipal em análise. É que, contradizendo as disposições gerais definidas pelo diploma federal citado, o Município de São Paulo estendeu as proibições à utilização do amianto – sem discriminar a espécie – no âmbito da construção civil.

Essa igualdade de tratamento decorre da própria definição dada pelo art. 1º da lei em exame, ao estipular que “*fica proibida na construção civil a utilização de materiais, elementos construtivos e equipamentos constituídos por amianto.*” A norma veiculada pelo citado artigo contraria a orientação da legislação federal acerca do tema que viabiliza, com inúmeros condicionamentos, e especificamente quanto à variante *crisotila*, o seu comércio e a sua utilização.

Cumprе consignar que há inúmeras iniciativas estaduais de vedar o manejo da variante *crisotila*, muito embora isto esteja expressamente permitido pela Lei Federal nº 9.055/95. Tais situações têm suscitado questionamentos junto a esse Supremo Tribunal Federal. No julgamento da já referida ADI nº 2.396/MS, registra-se do voto da relatora:

*“Muito embora, como visto, o tipo de amianto aqui empregado não seja o anfibólio, que está proscrito, iniciativas legislativas de diversas unidades da federação semelhantes a que ora analisamos têm, em nome da defesa da sanidade de sua população, estabelecido proibições ao uso e à comercialização de produtos que contenham em sua fabricação a fibra de crisotila.”*

Nesses casos, essa Excelsa Corte manifestou-se no sentido de que tal vedação extrapola os limites da competência legislativa suplementar dos



Estados-membros, de forma a confrontar com a legislação geral a cargo da União. Analisando a questão sob este prisma, destacou a Min. Ellen Gracie, *verbis*:

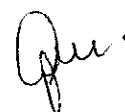
**“É que ao determinar a proibição de fabricação, ingresso, comercialização e estocagem de amianto ou de produtos à base de amianto, destinados à construção civil, o Estado do Mato Grosso do Sul excedeu a margem de competência concorrente que lhe é assegurada para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V); proteção do meio-ambiente e controle da poluição (art. 24, VI); e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII).”**

Por tal razão, verifica-se que a lei impugnada, ao proibir a utilização, fabricação e comercialização de todas as espécies de amianto, diversamente do que determina a lei federal, invade o âmbito de competência da União e, assim, incorre em insanável vício de inconstitucionalidade.

Com maior razão, lei municipal de idêntico conteúdo deve ser declarada inconstitucional.

A doutrina indica que as competências legislativas municipais se dividem em dois grupos: competência exclusiva e competência suplementar. Quanto à primeira destas competências, tem-se que o Município possui a exclusividade de legislar acerca de matérias de interesse local. No que se refere à segunda, necessários os ensinamentos de José Afonso da Silva:

*“A Constituição não inseriu os Municípios no campo da legislação concorrente estabelecido no art. 24, em cujos parágrafos normatiza sobre a relação entre normas gerais e legislação suplementar. No entanto, admite, no inciso II do art. 30, a competência municipal para legislar suplementarmente à legislação federal e estadual, no que couber. É certo que o art. 24 não comporta legislação suplementar à legislação estadual, porque aí a suplementação é exclusivamente em face de norma geral federal. É certo também que nem toda matéria prevista no art. 24 tolera interferência municipal,*





*para que se pudesse inserir os Municípios lá, juntamente com Estados e Distrito Federal. Mas em matéria de educação, cultura, ensino e desporto, assim como nas hipóteses de defesa do meio ambiente, é viável a suplementação municipal de legislação federal como de legislação estadual. Em síntese, a competência suplementar do Município só pode verificar-se em torno de assuntos que sejam também de interesse local, além de sua dimensão federal ou estadual.”<sup>5</sup>*

De acordo com a manifestação doutrinária referida, a competência suplementar municipal é estreitamente ligada à necessidade de se disciplinar o tema de acordo com o interesse local. Em verdade, o regramento da proibição da utilização do amianto, em quaisquer de suas espécies, no âmbito do Município de São Paulo, não se coaduna com a regulamentação traçada pela União – que detém a competência para estatuir normas gerais sobre **recursos minerais (CF, art. 22, XII)** – acerca do tema.

Ora, se lei federal permite, sob determinadas condições, a comercialização de certa espécie de amianto, não há porque norma local – que deve limitar sua atribuição legislativa a suplementar leis estaduais e federais, nos assuntos de interesse local – estatuir regulamento diametralmente oposto. **A disciplina da matéria não envolve, definitivamente, assunto de interesse exclusivo do Município de São Paulo.**

Desse modo, não se percebe qualquer justificativa capaz de ensejar a legitimidade da produção legislativa municipal.

Com efeito, constituindo-se a repartição constitucional das competências num desdobramento direto e necessário do federalismo brasileiro, este tratado pela Constituição da República como *cláusula pétrea*, afigura-se

<sup>5</sup> In “Comentário Contextual à Constituição”. 4ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 309.



plenamente possível o seu tratamento como preceito fundamental, a ensejar o cabimento de fiscalização abstrata de constitucionalidade através de ADPF.

Acerca do conceito de preceito fundamental, registre-se a lição de Luis Roberto Barroso:

*“Nem a Constituição nem a lei cuidaram de precisar o sentido e o alcance da locução ‘preceito fundamental’, transferindo tal tarefa para a especulação da doutrina e a casuística da jurisprudência. Intuitivamente, preceito fundamental não corresponde a todo e qualquer preceito da Constituição. Por outro lado, impõe-se reconhecer, por força do princípio da unidade, que inexistem hierarquia jurídica entre as normas constitucionais. Nada obstante, é possível distinguir entre os conceitos de Constituição material e Constituição formal, e, mesmo entre as normas materialmente constitucionais, haverá aquelas que se singularizam por seu caráter estrutural ou por sua estrutura axiológica. A expressão ‘preceito fundamental’ importa no reconhecimento de que a violação de determinadas normas – mais comumente princípios, mas eventualmente regras – traz maiores conseqüências ou traumas para o sistema jurídico como um todo.*

*Embora conserve a fluidez própria dos conceitos indeterminados, e haja dificuldade em delimitar em abstrato o seu conteúdo, existe um conjunto de normas que inegavelmente devem ser abrigadas no domínio dos preceitos fundamentais. Nessa classe estarão os fundamentos e objetivos da República, assim como as decisões políticas estruturantes, todos agrupados sob a designação de princípios fundamentais, objeto do Título I da Constituição (art. 1º a 4º). Também os direitos fundamentais se incluem nessa categoria, o que incluiria, genericamente, os individuais, coletivos, políticos e sociais (art. 5º e s.). Aqui se trará, por certo, a discussão acerca da fundamentalidade ou não de determinados direitos contemplados na Constituição brasileira, não diretamente relacionados à tutela da liberdade e do mínimo existencial. Devem-se acrescentar, ainda, as normas que se abrigam nas cláusulas pétreas (art. 60, § 4º) ou delas decorrem diretamente. E, por fim, os princípios constitucionais ditos sensíveis (art. 34, VII), que são aqueles que por sua relevância dão ensejo à intervenção federal.”<sup>6</sup> (sem destaques no original).*



---

<sup>6</sup> Ob. Cit. p. 250.

No mesmo sentido, confira-se trecho do voto do Min. Gilmar Mendes, proferido no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 33<sup>7</sup>:

*“Parâmetro de controle*

*É muito difícil indicar, a priori, os preceitos fundamentais da Constituição passíveis de lesão tão grave que justifique o processo e o julgamento da arguição de descumprimento.*

*Não há dúvida de que alguns desses preceitos estão enunciados, de forma explícita, no texto constitucional.*

*Assim, ninguém poderá negar a qualidade de preceitos fundamentais da ordem constitucional aos direitos e garantias individuais (art. 5º, dentre outros). Da mesma forma, não se poderá deixar de atribuir essa qualificação aos demais princípios protegidos pela cláusula pétrea do art. 60, § 4º, da Constituição, quais sejam, **a forma federativa de Estado**, a separação de Poderes e o voto direto, secreto, universal e periódico.”*(sem destaques no original)

Registre-se, ainda, que esse Supremo Tribunal Federal teve a oportunidade de ratificar o entendimento segundo o qual a disciplina das normas gerais acerca do amianto, é matéria de exclusiva competência da União:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI PAULISTA. PROIBIÇÃO DE IMPORTAÇÃO, EXTRAÇÃO, BENEFICIAMENTO, COMERCIALIZAÇÃO, FABRICAÇÃO E INSTALAÇÃO DE PRODUTOS CONTENDO QUALQUER TIPO DE AMIANTO. GOVERNADOR DO ESTADO DE GOIÁS. LEGITIMIDADE ATIVA. INVASÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO. 1. Lei editada pelo Governo do Estado de São Paulo. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de Goiás. Amianto crisotila. Restrições à sua comercialização imposta pela legislação paulista, com evidentes reflexos na economia de Goiás, Estado onde está localizada a maior reserva natural do minério. Legitimidade ativa do Governador de Goiás para iniciar o processo de controle concentrado de constitucionalidade e pertinência temática. 2. **Comercialização e extração de amianto. Vedação prevista na legislação do Estado de São Paulo. Comércio exterior,***

<sup>7</sup> ADPF nº 33, rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 07.12.2005.

minas e recursos minerais. Legislação. Matéria de competência da União (CF, artigo 22, VIII e XIII). Invasão de competência legislativa pelo Estado-membro. Inconstitucionalidade. 3. Produção e consumo de produtos que utilizam amianto crisotila. Competência concorrente dos entes federados. Existência de norma federal em vigor a regulamentar o tema (Lei 9055/95). Conseqüência. Vício formal da lei paulista, por ser apenas de natureza supletiva (CF, artigo 24, §§ 1º e 4º) a competência estadual para editar normas gerais sobre a matéria. 4. Proteção e defesa da saúde pública e meio ambiente. Questão de interesse nacional. Legitimidade da regulamentação geral fixada no âmbito federal. Ausência de justificativa para tratamento particular e diferenciado pelo Estado de São Paulo. 5. Rotulagem com informações preventivas a respeito dos produtos que contenham amianto. Competência da União para legislar sobre comércio interestadual (CF, artigo 22, VIII). Extrapolação da competência concorrente prevista no inciso V do artigo 24 da Carta da República, por haver norma federal regulando a questão.” (sem destaques no original).<sup>8</sup>

Por fim, consigne-se que, em face da patente inconstitucionalidade da lei municipal ora impugnada, todos os atos dela decorrentes, como é o caso do decreto regulamentar também objeto da presente ação, devem ser declarados írritos, diante da técnica da inconstitucionalidade por arrastamento.

Diante de toda a argumentação, impõe-se o deferimento da medida cautelar postulada e a procedência da presente argüição de descumprimento de preceito fundamental, a ensejar a declaração da inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 13.113, de 16 de março de 2001, editada pelo Município de São Paulo, como também de seu regulamento – o Decreto Municipal nº 41.788, de 13 de março de 2002.

#### 4. CONCLUSÃO

Pelo exposto, manifesta-se o Advogado-Geral da União pela

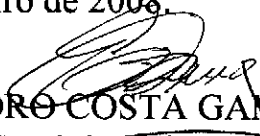
<sup>8</sup> ADI nº 2.656/SP, rel. Min. Maurício Corrêa. DJ de 01.08.2003.

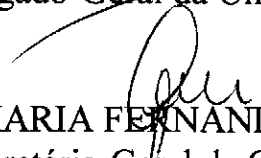


concessão da medida liminar postulada, de modo que se suspenda a eficácia da Lei Municipal nº 13.113, de 16 de março de 2001, editada pelo Município de São Paulo, e também, por arrastamento, de seu regulamento – o Decreto Municipal nº 41.788, de 13 de março de 2002, por afronta à competência legislativa da União prevista no arts. 22, XII, da Carta de 1988. No mérito, manifesta-se pela declaração de inconstitucionalidade das mesmas normas, acolhendo-se o pedido formulado na inicial.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do art. 5º, § 2º, da Lei nº 9.882/99, tendo em vista a orientação fixada na interpretação do referido dispositivo na ADI nº 1.616-4/PE e 2.101-0/MS, Rel. Min. Maurício Corrêa, e na ADI nº 2.681/RJ, Rel. Min. Celso de Mello.

Brasília, de fevereiro de 2008.

  
EVANDRO COSTA GAMA  
Advogado-Geral da União Substituto

  
GRACE MARIA FERNANDES MENDONÇA  
Secretária-Geral de Contencioso

RODRIGO DE SOUZA AGUIAR  
Advogado da União