

Art. 1º - Fica proibida na construção civil a utilização de materiais, elementos construtivos e equipamentos constituídos por amianto.

Art. 2º - O Executivo vinculará, quando couber, a expedição dos documentos para Controle da Atividade de Obras e Edificações de que trata o Capítulo 3º da Lei nº 11.228/92, a um termo de responsabilidade assinado pelo responsável técnico da obra.

Art. 3º - O Executivo procederá a ampla divulgação dos efeitos nocivos provocados pelo contato e manuseio inadequados do amianto.

Parágrafo único - Qualquer pessoa é apta a fazer, ao órgão competente, denúncia do descumprimento da presente lei.

Art. 4º - O descumprimento do disposto na presente lei ensejará multa de 600 (seiscentas) UFIRs, dobrada se persistir a desconformidade.

Art. 5º - O Executivo regulamentará a presente lei no prazo de 120 (cento e vinte) dias a contar da data de sua publicação, dispondo, em especial, sobre as formas de controle e erradicação e substituição do amianto na construção civil.

Art. 6º - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 7º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário" (grifei).

"Decreto municipal 41.788/2002:

Art. 1º - A Lei nº 13.113, de 16 de março de 2001, que proíbe a utilização de materiais, elementos construtivos e equipamentos constituídos por amianto na construção civil, fica regulamentada nos termos deste decreto.

Art. 2º - Para efeito de aplicação da Lei nº 13.113, de 16 de março de 2001, ficam definidos os seguintes termos:

I - amianto, também denominado asbesto, como designação genérica dada a minerais com estrutura fibrosa encontrados como minerais essenciais ou acessórios nas rochas magmáticas e metamórficas, a saber:

a) crisotila, conhecida como asbesto branco, variedade fibrosa do grupo da serpentina;

b) crocidolita, conhecida como asbesto azul; amosita, conhecida como asbesto marrom; actinolita, antofilita e tremolita, variedades fibrosas do grupo dos anfibólios;

c) qualquer mistura ou produto que contenha um ou mais tipos de amianto citados como parte integrante ou como contaminante, como o talco industrial, vermiculita e outros minerais, utilizados principalmente como isolantes térmicos e acústicos.

II - materiais, elementos construtivos e equipamentos constituídos por amianto são todos os produtos compostos ou formados, com quantidades variáveis, de fibra de amianto, ou misturados com produtos contendo amianto utilizados na construção civil, tais como: reservatório para líquidos, elementos para cobertura, vedação e revestimentos, isolamento térmico e acústico, instalações hidráulicas, paredes e portas corta-fogo, divisórias e pisos.

Art. 3º - Os órgãos da Administração Direta e Indireta do Município de São Paulo ficam proibidos de instalar, a partir da publicação deste decreto, em suas edificações e dependências, assim como adquirir, materiais produzidos com qualquer tipo de amianto e produtos que contenham este mineral, ressalvadas as licitações e contratos em andamento.

Parágrafo único - Será obrigatória a inserção, nas placas indicativas das obras públicas municipais, da seguinte mensagem 'Nesta obra não utilizamos amianto ou produtos derivados, pois são prejudiciais à saúde'.

Art. 4º - Observado o prazo previsto no artigo 1º da Lei Estadual nº 10.813, de 24 de maio de 2001, a expedição dos documentos constantes do Capítulo 3 da Lei nº 11.228, de 25 de junho de 1992 (Código de Obras e Edificações), fica condicionada à assinatura de Termo de Responsabilidade Técnica, nos seguintes casos:

I - acréscimo ou supressão de área;

II - obra nova;

III - demolição total do existente;

IV - reforma da edificação, incluindo a pequena reforma;

V - edificação transitória;

VI - projeto modificativo, cujas alterações descaracterizem o projeto anteriormente aprovado.

§ 1º - O Termo de Responsabilidade a que se refere o 'caput' deste artigo deverá ser assinado pelo autor do projeto, pelo dirigente técnico e pelo proprietário do imóvel, de acordo com o Anexo único deste decreto.

§ 2º - No caso de demolição de construção onde existam materiais citados nos incisos I e II do artigo 1º deste decreto, bem como de manuseio e transporte desses materiais, deverão ser tomadas todas as precauções, pelo dirigente técnico e pelo proprietário, para proteção dos trabalhadores envolvidos na obra e para proteção da comunidade do entorno.

Art. 5º - As infrações ao disposto na Lei nº 13.113, de 16 de março de 2001, observados os artigos 2º e 4º deste decreto, acarretarão a aplicação de multa no valor de R\$ 676,56 (seiscentos e setenta e seis reais e cinquenta e seis centavos), dobrada se persistir, no prazo de 30 (trinta) dias, a irregularidade.

§ 1º - A fiscalização do cumprimento das disposições da Lei nº 13.113, de 16 de março de 2001, bem como a aplicação de multa caberão à Administração Regional competente.

§ 2º - Por ocasião da lavratura da multa referida no 'caput' deste artigo, serão intimados os responsáveis pela obra para efetuarem a remoção do material contendo amianto.

Art. 6º - A substituição do amianto na construção civil, constante do artigo 5º da Lei nº 13.113, de 16 de março de 2001, deverá sempre ocorrer na área abrangida pela reforma.

Art. 7º - O Executivo, a partir da publicação deste decreto, promoverá, com ampla divulgação pelos diversos meios de comunicação, campanhas para esclarecimento dos efeitos nocivos provocados pelo contato e manuseio inadequado do amianto.

§ 1º - A divulgação referida no 'caput' deste artigo deverá ser feita nos equipamentos públicos, como escolas, postos de saúde, centros esportivos, por meio de palestras e programas informativos, com a distribuição de material explicativo e exemplificativo de produtos que contenham o amianto, e também junto às Associações e Comunidades de Bairro.

§ 2º - Sempre que possível, todo o material de divulgação produzido pelo Poder Público deverá conter informação quanto aos efeitos nocivos do uso do amianto e sua proibição na construção civil.

Art. 8º - O descumprimento das disposições da Lei nº 13.113, de 16 de março de 2001, poderá ser denunciado por qualquer pessoa ao Sistema de Atendimento ao Cidadão - SAC, às Administrações Regionais e às demais Secretarias Municipais.

Art. 9º - A Secretaria de Serviços e Obras estabelecerá, no prazo de 90 (noventa) dias, procedimentos obrigatórios para as empresas responsáveis por demolição de obras, desde a demolição propriamente dita até o depósito final, em locais pré-determinados que deverão receber tratamento adequado, do entulho que contenha amianto, visando à proteção da saúde da comunidade.

Art. 10 - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário" (grifei).

Alega a argüente, em síntese, que as indústrias que utilizam o amianto crisotila geram mais de 200 mil empregos diretos e indiretos em todo país (fl. 5).

Afirma que há basicamente duas espécies de amianto, o crisotila ou amianto branco e o anfibólico ou amianto marrom ou azul. Assim, a primeira espécie – crisotila – é legalmente permitida no Brasil em razão da sua pureza e da não-agressividade à saúde pública (fls. 7-8).

Enfatiza que o uso irresponsável e descontrolado do amianto anfibólico provocou um número excessivo de doenças pulmonares e conseqüentemente uma falsa ideia de que todo e qualquer amianto é prejudicial à saúde humana (fl. 8).

Por tal motivo, aduz que a Agência de Proteção Ambiental Americana (EPA – Environmental Protection Agency) decidiu que o amianto não é classificado como cancerígeno nas normas para água e, em 1993, a Organização Mundial de Saúde (OMS) asseverou que não há qualquer evidência de que a ingestão desse tipo de amianto seja prejudicial à saúde (fl. 9).

No âmbito da saúde ocupacional, alega que a Organização Internacional do Trabalho reconhece, por meio da Convenção 162, a viabilidade técnica e científica do uso do amianto crisotila de maneira a preservar a saúde dos empregados e, no mesmo sentido, a Comissão Nacional dos Trabalhadores do Amianto – CNTA esclarece, em seu sítio eletrônico, que, "o amianto crisotila, única variedade de amianto produzida no Brasil, não representa risco detectável para os consumidores de produtos que o utilizam como matéria prima" (fls. 9-10).

No mérito, afirma que a legislação questionada, afronta o princípio federativo (arts. 1º e 60, § 4º, I, da Constituição) e o princípio da livre iniciativa (art. 170, parágrafo único, da mesma Carta), uma vez que impõe gravame aos consumidores da cidade de São Paulo, retirando-lhes os benefícios da concorrência (fls. 6-11).

Assevera que o poder central, ao utilizar da competência que lhe foi conferida pelos arts. 22, XI e XII, e 24, V, VI e XII, e § 1º, da Constituição, editou a Lei 9.055, de 1º de junho de 1995, que disciplina a produção e o consumo do amianto no país. Conseqüentemente, afirma que as normas impugnadas invadiram a competência legislativa reservada à União (fl. 12).

Requer, portanto, a concessão de medida liminar para suspender a eficácia das normas ora impugnadas e, ao final, seja julgada procedente a presente argüição de descumprimento de preceito fundamental para declarar a inconstitucionalidade da Lei 13.113/2001 e do Decreto 41.788/2002, todas do Município de São Paulo (fls. 26-27).

Requisitadas as informações, a Câmara Municipal de São Paulo sustentou a ilegitimidade ativa da argüente e a impossibilidade jurídica do pedido, uma vez que o art. 125, § 2º, da Constituição admite "controle direto de constitucionalidade de lei municipal, tão somente, em face da Constituição Estadual, jamais da Constituição Federal" (fl. 128).

Afirma, ainda, que, na hipótese dos autos, é patente a existência de outros meios eficazes para atacar as normas impugnadas, "seja através da representação de inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Estadual, seja através de controle por via de exceção", o que atrairia, portanto, a incidência do princípio da subsidiariedade estabelecido no art. 4, § 1º, da Lei 9.882/99 (fl. 129).

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo deferimento do pedido cautelar em parecer assim ementado:

"ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. LEI DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO E DECRETO QUE A REGULAMENTA. PROIBIÇÃO DO USO, NA CONSTRUÇÃO CIVIL, DE MATERIAIS CONSTITUÍDOS DE AMIANTO. LEI FEDERAL QUE TRATA DO ASSUNTO – LEI 9.055, DE 1995 -, AUTORIZANDO, EM SEU ART. 2º, A UTILIZAÇÃO DO MINERAL, OBSERVADAS AS SUAS DISPOSIÇÕES. PRESENÇA DOS REQUISITOS PARA CONCESSÃO DA LIMINAR. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA. OFENSA À COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA ESTABELECEER NORMAS GERAIS SOBRE PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE – ART. 24, INCISO XII, DA CF – E PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE – ART. 24, INCISO VI, DA CF. CONSEQÜENTE AFRONTA AO EQUILÍBRIO FEDERATIVO. PERIGO NA DEMORA. PREJUÍZO FINANCEIRO ÀS EMPRESAS QUE SE UTILIZAM DO AMIANTO E REPERCUSSÃO NOS CONTRATOS DE TRABALHO. PARECER PELO DEFERIMENTO DO PEDIDO DE CAUTELAR" (fls. 548-561).

Às fls. 563-582, a Prefeitura do Município de São Paulo afirmou a ausência de ofensa a preceito fundamental consistente na separação de poderes, bem como reafirma a autonomia e competência do poder local em matéria ambiental.

A Associação Brasileira das Indústrias e Distribuidores de Produtos de Fibrocimento – ABIFibro, na qualidade de amicus curiae, pugna pelo não conhecimento da presente argüição e, caso admitida, seja julgada improcedente (fls. 592-634). No mesmo sentido manifesta-se a Associação Brasileira dos Expostos ao Amianto – ABREA (fls. 910-949).

A Advocacia-Geral da União apresenta manifestação pela procedência do pedido em parecer assim ementado:

"Federalismo. Repartição constitucional das competências legislativas. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Norma municipal que proíbe a utilização de amianto na construção civil. Competência da União para 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" (fls. 1.106-1.118).

É o relatório.

Passo a decidir o pedido liminar.

Inicialmente, reconheço a legitimidade ativa ad causam da Confederação argüente, nos termos do disposto no art. 2º, I, da Lei 9.882/99, combinado com o art. 103, IX, da Constituição (Cf. ADI 944-MC/DF, Rel. Min. Sydney Sanches).

Em seguida, antes mesmo de examinar a admissibilidade da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental, passo a decidir o pedido liminar.

A questão constitucional tratada nos autos foi objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal na Sessão Plenária do dia 4/6/2008, que ao julgar a ADI 3.937-MC/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, indeferiu a medida liminar pleiteada pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI) para suspender a eficácia da Lei 12.684/2007, do Estado de São Paulo que proíbe o uso de materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto.

À ocasião, ressaltei, numa análise perfunctória, que o entendimento exposto pelo Min. Joaquim Barbosa é o que melhor homenageia o princípio democrático e o princípio republicano que constituem uma das vigas mestras da Carta Magna de 1988.

É que o perigo para a saúde da população local ficou evidenciado pelos estudos científicos apresentados. Portanto, entendo que o periculum in mora milita a favor do Município de São Paulo.

O fumus boni iuris fica afastado, não apenas pela existência de legislação internacional que proíbe expressamente a produção de amianto, mas também, pelo Direito Comparado, uma vez que países integrantes da União Européia, notadamente a França, Polônia, Islândia, Alemanha, Holanda e Reino Unido, baniram esse produto dos seus mercados.

Em matéria de proteção à saúde e de defesa do meio ambiente, a competência legislativa é concorrente, a teor do art. 24, VI e XII, da Constituição.

De outro lado, também, a defesa da saúde, conforme estabelece o art. 196 da Carta Magna é competência do Estado genericamente compreendido. Portanto, não é apenas da União, mas também dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios.

Não me impressiona, à primeira vista, o argumento que a legislação impugnada deve subordinar-se, na espécie, à Lei federal 9.055/1995, uma vez que, não vigora no direito brasileiro o princípio de que o direito federal rompe com o direito estadual (Bundesrecht bricht Landesrecht) consagrado no art. 31 da Constituição alemã.

Por fim, como bem ressaltai, em voto oral, quando do julgamento da ADI 3.937-MC/SP, Rel. Min. Marco Aurélio,

"tenho defendido, não apenas em sede acadêmica, mas também em algumas decisões que proferi já na Corte Estadual a qual pertenci, como também tive oportunidade de manifestar esse entendimento nesta Suprema Corte, no sentido de que, em matéria de proteção do meio ambiente e em matéria de defesa da saúde pública, nada impede que a legislação estadual e a legislação municipal sejam mais restritivas do que a legislação da União e a legislação do próprio Estado, em se tratando dos municípios".

Isso posto, exercendo um juízo de mera delibação, e sem prejuízo de melhor exame do tema no momento processual oportuno, indefiro o pedido de medida liminar.

Publique-se.

Brasília, 14 de abril de 2009.

Ministro RICARDO LEWANDOWSKI

- Relator -