

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 371, de 2011, do Senador Eduardo Suplicy, que *dispõe sobre a proibição da extração, da importação, do transporte, do armazenamento e da industrialização do amianto e dos minérios e rochas que contenham silicatos hidratados, bem como a proibição da importação e da comercialização dos produtos que os utilizem como matéria-prima.*

RELATOR: Senador **BENEDITO DE LIRA**

I – RELATÓRIO

O art. 1º do Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 371, de 2011, ora em análise, enuncia seu objeto: proibição da extração, da importação, do transporte, do armazenamento e da industrialização do amianto e dos minérios e rochas que contenham silicatos hidratados, bem como a proibição da importação e da comercialização dos produtos que os utilizem como matéria-prima.

O art. 2º, em seus quatro incisos, aponta de forma detalhada as atividades que serão proibidas:

I – a extração, a importação, o transporte, o armazenamento e a industrialização de todas as variedades de amianto, obtido de quaisquer fontes e por quaisquer processos;

II – a extração, a importação, o transporte, o armazenamento e a industrialização dos minérios e das rochas que contenham silicatos hidratados de magnésio, de magnésio e cálcio, de ferro e magnésio, e



de ferro, magnésio e cálcio que, a critério do órgão competente, acarretem riscos à saúde dos trabalhadores e dos consumidores;

III – a importação, o transporte, o armazenamento e a comercialização de produto que tenha como matéria-prima o amianto;

IV – a importação, o transporte, o armazenamento e a comercialização de produto que tenha como matéria-prima os minérios ou as rochas a que se refere o inciso II.

O art. 3º estabelece os prazos durante os quais será permitida cada uma das atividades mencionadas.

O art. 4º estabelece prazo para utilização de diafragmas de amianto na produção de cloro.

O art. 5º estabelece os aspectos que serão objeto de regulamentação: destino dos estoques e resíduos remanescentes e normas aplicáveis até a cessação das atividades transitoriamente permitidas;

O art. 6º trata das sanções a que estão sujeitas as infrações à lei.

O art. 7º determina que a lei resultante do projeto, caso aprovado, entrará em vigor após decorridos cento e oitenta dias da data da sua publicação.

O art. 8º revoga a Lei nº 9.055, de 1º de junho de 1995, que versa sobre a extração, industrialização, utilização, comercialização e transporte de amianto e dos produtos que o contenham.

O autor fundamenta a proposição, sob o aspecto do mérito, com o argumento de que o amianto causa sérios danos à saúde, desde a extração até o uso dos produtos que o contenham como matéria-prima.

Argumenta também que a doença causada pelo amianto pode levar o empregador ou o antigo empregador a não reconhecer o nexos entre a causa (exposição ao amianto) e o efeito tardio (doença), deixando a pessoa



desamparada. Prossegue o autor afirmando que até a Previdência Social pode negar aposentadoria caso a invalidez não esteja claramente configurada.

Consta ainda da Justificação análise a respeito dos limites de tolerância à exposição ao amianto, concluindo que não há limite seguro.

No que se refere à constitucionalidade da proposição, o autor aponta que, ao julgar leis estaduais a respeito do tema, o Supremo Tribunal Federal (STF) afirmou que seria da União a competência para editar leis que versem sobre jazidas, minas e recursos minerais.

Após análise pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, a proposição seguirá para a Comissão de Assuntos Sociais e, em decisão terminativa, para a Comissão de Serviços de Infraestrutura.

Não foram apresentadas emendas até o presente momento.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, I e II, “d”, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade de proposições e a respeito de direito comercial.

A matéria veiculada na proposição não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF) nem está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Além disso, quanto à espécie normativa a ser utilizada, verifica-se que a escolha por um projeto de lei ordinária revela-se correta, pois a matéria não está reservada à lei complementar.

A proposição observa o disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, no sentido de que o primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação.



Em uma primeira análise, referente à constitucionalidade *formal* da proposição, observamos que a União é competente para legislar a respeito do tema, tal como apontado na Justificação.

No que concerne à juridicidade, a proposição se mostra acertada em três aspectos: *i*) o meio eleito – normatização via edição de lei – possibilita o alcance dos objetivos pretendidos; *ii*) a matéria nela vertida *inova* o ordenamento jurídico; *iii*) se afigura dotada de potencial *coercitividade*.

No que se refere ao mérito, que inclusive se confunde com a constitucionalidade *material* e com os demais aspectos relacionados à juridicidade da proposição, é preciso fazer uma análise à luz dos dispositivos da Constituição que versam sobre a atividade econômica e sobre o poder do Estado de restringir, por meio de regulação, a atividade produtiva e a geração de empregos.

O art. 170 da Constituição Federal estabelece alguns princípios da ordem econômica constitucional. Podemos destacar o da livre iniciativa e o da função social da propriedade. O objetivo do constituinte, ao estabelecer esses princípios, foi o de criar um sistema em que a produção gerasse bem-estar para toda a população.

Esses princípios não devem ser interpretados isoladamente, mas sim em consonância com os demais princípios positivados em todo o texto da Constituição. Além disso, todos devem ser aplicados, inexistindo hierarquia entre eles, não se admitindo a anulação de um por outro. À luz de cada caso concreto, deve o legislador ponderar e equilibrar a aplicação de cada um dos princípios, sob pena de inconstitucionalidade material.

É evidente que o desenvolvimento da economia é fundamental para o bem-estar da população. No caso em análise, a proposição objetiva revogar a Lei nº 9.055, de 1995.

Essa Lei veda a extração, produção, industrialização, utilização e comercialização da actinolita, amosita (asbesto marrom), antofilita, crocidolita (amianto azul) e da tremolita. Quanto ao amianto da variedade crisotila (asbesto branco), a Lei nº 9.055, de 1995, estabelece restrições. Além



das regras por ela estabelecidas, deve ser obedecida a Norma Regulamentadora nº 15 (NR 15), do Ministério do Trabalho e Emprego, que determina o limite de tolerância para a exposição ao amianto, que é de duas fibras por centímetro cúbico de ar, regra cuja obediência é tecnicamente possível.

O amianto do tipo crisotila é utilizado na fabricação de vários produtos de enorme interesse para a indústria e para a população. Os mais importantes são reservatórios de água e telhas de cimento-amianto; materiais de fricção, tais como pastilhas e lonas de freio e discos de embreagem; roupas especiais com capacidade de isolamento térmico e elétrico; filtros empregados nas indústrias farmacêutica e de bebidas; diafragmas de células para produção eletrolítica de soda cáustica e cloro; e muitos outros.

O PLS nº 371, de 2011, pretende proibir, de forma absoluta, também a utilização da crisotila. Isso prejudicará não apenas os trabalhadores do setor, mas também os empregos indiretos gerados pela cadeia produtiva do amianto. Não fosse o bastante, também o setor de construção civil para pessoas de baixa renda será prejudicado, porque os produtos que utilizam amianto (ex. caixas d'água, telhados) são mais baratos que os produtos similares que utilizam outras matérias-primas.

Assim, é de duvidosa constitucionalidade um projeto de lei que, longe de regulamentar, pretenda simplesmente aniquilar todo um setor da atividade econômica.

Além disso, normas jurídicas devem ter o atributo da *generalidade*. Não pretende o PLS proibir o uso de todas as substâncias que sejam nocivas à saúde ou potencialmente cancerígenas, mas, tão-somente, o amianto. Há apenas uma mina de amianto em atividade no Brasil, a de Cana Brava, localizada no município de Minaçu, no Estado de Goiás, responsável pela geração de milhares de empregos, diretos e indiretos.

O amianto branco é de vital importância para a economia do nosso País, não só por ser de baixo custo, mas, também, porque os produtos que podem substituí-lo são mais caros e podem acarretar riscos à saúde.



A presente proposição, portanto, além de prejudicar diretamente os trabalhadores do setor e os trabalhadores que indiretamente têm empregos em razão da produção e industrialização do amianto, prejudicará também todas as pessoas de baixa renda que lutam desesperadamente para obter a casa própria.

Em um momento de grave crise, em que o Governo Federal se vê obrigado a tomar inúmeras medidas para proteger a economia nacional e o bem-estar da população (um exemplo é o Programa Minha Casa, Minha Vida), o PLS nº 371, de 2011, é, no mínimo, inoportuno.

A intenção do Autor da proposição é louvável, ao lembrar que uma doença causada por amianto pode levar o empregador ou o antigo empregador a não reconhecer onexo entre a causa (exposição ao agente agressor) e o efeito (doença incapacitante), deixando a pessoa desamparada.

Porém, isso ocorre com qualquer acidente de trabalho. A solução, portanto, não é proibir o amianto, mas sim estabelecer regras de caráter processual (exemplo: inversão do ônus da prova) para proteger os trabalhadores, não só do setor de amianto, mas de qualquer produto que possa causar doença incapacitante ou prejudicial à capacidade funcional. O PLS em análise, porém, não trata disso, optando apenas por aniquilar um setor importante da atividade econômica.

No mesmo sentido, o autor afirma que *a Previdência Social pode até negar aposentadoria caso a invalidez não esteja claramente configurada*. É evidente que a Previdência Social não só pode, como deve, negar o benefício da aposentadoria por invalidez a quem não esteja incapacitado para o trabalho, total ou parcialmente.

Novamente a questão é de natureza probatória: verificada a doença, o trabalhador terá direito à aposentadoria. Ou a pessoa está doente, com perda total ou parcial da capacidade laborativa (hipóteses em que receberá o benefício da aposentadoria por invalidez ou auxílio-acidente), ou não está. Não será proibindo a atividade econômica que essa questão será resolvida.



Como se vê, a partir de uma questão – possível insalubridade decorrente do uso indevido do amianto – o PLS nº 371, de 2011, opta por simplesmente proibir que o setor do amianto exista, em vez de corrigir os problemas pontuais que levanta.

Diante desse quadro, a proposição em análise é, no mérito, inoportuna, assim como é difícil afirmar que se revelaria compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

III – VOTO

Em vista do exposto, o voto é pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 371, de 2011.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

