

Voto

A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora) : 1. Senhor Presidente, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Procurador-Geral da República, visando à declaração da inconstitucionalidade do art. 216 da Constituição do Estado de Pernambuco, pelo qual vedada a instalação de usinas nucleares no âmbito daquela unidade da federação.

Legitimidade ativa

2. Presente a legitimidade ativa *ad causam* do Procurador-Geral da República para o ajuizamento da presente ação, nos termos dos arts. 103, VI, da Constituição da República e 2º, VI, da Lei 9.868/1999.

Competência privativa da União Federal para legislar sobre atividades nucleares

3. Transcrevo o inteiro teor do dispositivo impugnado:

“Art. 216. Fica proibida a instalação de usinas nucleares no território do Estado de Pernambuco enquanto não se esgotar toda a capacidade de produzir energia hidrelétrica e oriunda de outras fontes.”

4. Ao julgamento das ADI's 330/RS e 4.973/SE, ambas de relatoria do Ministro Celso de Mello, acompanhei a divergência inaugurada pelo Ministro Edson Fachin, no sentido da constitucionalidade das normas lá impugnadas, pois, na compreensão de Sua Excelência – que **compartilho integralmente** –, tais dispositivos das Constituições estaduais impugnadas dizem respeito a matéria de competência concorrente (art. 24, VI e XII, CF), tendo em vista que *a regulação tem nítido caráter de regulação protetiva à saúde e ao meio ambiente, sendo legítimo que os entes federados busquem restringir atividades potencialmente nocivas, tal como entendeu o STF no julgamento quanto à comercialização de produtos contendo asbesto/amianto*

Contudo, por expressiva maioria, **vencida esta Relatora e os Ministros Edson Fachin e Marco Aurélio**, o Plenário desta Suprema Corte julgou

procedente os pedidos deduzidos, para declarar a inconstitucionalidade de dispositivos que, constantes das Constituições dos Estados de Sergipe e do Rio Grande Sul, tinham redação absolutamente semelhantes às normas ora impugnadas. Transcrevo a ementa de ambos os julgados:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – NORMAS INSCRITAS NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL QUE IMPÕEM RESTRIÇÕES À IMPLANTAÇÃO, NO ESPAÇO TERRITORIAL DAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO, DE INSTALAÇÕES INDUSTRIAIS DESTINADAS À PRODUÇÃO DE ENERGIA NUCLEAR E QUE ESTABELECEM VEDAÇÃO AO TRANSPORTE, AO DEPÓSITO OU À DISPOSIÇÃO FINAL DE REJEITOS RADIOATIVOS – TEMA QUE SE INCLUI NA ESFERA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE ATIVIDADES NUCLEARES DE QUALQUER NATUREZA (CF , ART. 22, XXVI) – USURPAÇÃO, PELO ESTADO-MEMBRO, DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA À UNIÃO FEDERAL – OFENSA AO ART. 22, XXVI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – LIMITAÇÕES AO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE – PRERROGATIVA QUE NÃO SE REVESTE DE CARÁTER ABSOLUTO – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA MATÉRIA – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE .”

(ADI 330/RS, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 13.10.2020, DJe 30.11.2020)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – NORMA INSCRITA NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE QUE IMPÕE RESTRIÇÃO À IMPLANTAÇÃO, NO ESPAÇO TERRITORIAL DAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO, DE INSTALAÇÕES INDUSTRIAIS DESTINADAS À PRODUÇÃO DE ENERGIA NUCLEAR E QUE ESTABELECEM VEDAÇÃO AO TRANSPORTE, AO DEPÓSITO OU À DISPOSIÇÃO FINAL DE REJEITOS RADIOATIVOS – TEMA QUE SE INCLUI NA ESFERA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE ATIVIDADES NUCLEARES DE QUALQUER NATUREZA (CF , ART. 22, XXVI) – USURPAÇÃO, PELO ESTADO-MEMBRO, DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONALMENTE RESERVADA À UNIÃO FEDERAL – OFENSA AO ART. 22, XXVI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – LIMITAÇÕES AO PODER CONSTITUINTE DECORRENTE – PRERROGATIVA QUE NÃO SE

REVESTE DE CARÁTER ABSOLUTO – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA MATÉRIA – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE .”

(ADI 4.973/SE, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 05.10.2020, DJe 19.10.2020)

Naquela oportunidade, o Ministro Celso de Mello, Relator, esclareceu, com a clareza de costume, seu entendimento, seguido pela maioria dos Ministros desta Suprema Corte, no sentido da competência privativa da União Federal para dispor sobre atividades vinculadas ao setor nuclear (art. 22, XXVI, CF):

“ **Com o advento da Constituição Federal de 1988 , o tema** concernente à energia nuclear **adquire amplo tratamento normativo , atribuindo-se** à União Federal, **com exclusividade , a competência material para explorar** os serviços e instalações nucleares **de qualquer natureza , bem assim para exercer** monopólio estatal **sobre os aspectos** que compreendem as atividades **envolvendo** minérios nucleares e seus derivados (*pesquisa , lavra , enriquecimento e reprocessamento , industrialização e o comércio*), **estabelecendo-se , ainda , os princípios e condições que orientam** a prática de atividades e a prestação de serviços **que utilizem** engenharia nuclear, **cujo desenvolvimento em território nacional só será admitido para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional** (**CF** , art. 21, XXIII e alínea “ a ”).

A nova Carta Política, ao dispor sobre a partilha de competências estatais, **outorgou** à União Federal, **em caráter privativo , a prerrogativa de legislar** sobre “ **atividades nucleares de qualquer natureza** ” (**CF** , art. 22, XXVI), **cabendo destacar** que, **ao estruturar** o sistema de proteção ao meio ambiente, **estabeleceu** que “ **As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal , sem o que não poderão ser instaladas** ” (**CF** , art. 225, § 6º – grifei).

É por isso que o Supremo Tribunal Federal, já sob a vigência do novo ordenamento constitucional , **veio a reafirmar** sua jurisprudência constitucional **no sentido de reconhecer a falta de competência** dos Estados-membros **para legislar** sobre atividades nucleares, **inclusive** quanto à implantação de instalações industriais **destinadas** à produção de energia nuclear **no âmbito espacial** do território estadual (...)

(...)

Vê-se , desse modo , que todas as atividades relacionadas ao setor nuclear desenvolvidas no território nacional **encontram-se , em face**

do ordenamento constitucional vigente , **submetidas** ao poder central da União Federal, **eis que** , não obstante a indiscutível repercussão ambiental da utilização da energia nuclear, **a própria** Constituição Federal, **ao tratar** da matéria, **excepcionou** – dentre os diversos aspectos relacionados à competência comum partilhada entre ela e os Estados-membros e o Distrito Federal **referentes à proteção ao meio ambiente e ao combate à poluição** – **a disciplina normativa** pertinente às atividades e instalações nucleares, **cujas regulamentação** está inserida no domínio legislativo privativo da União Federal (**CF** , art. 22, XXVI)”

(ADI 4.973/SE, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 05.10.2020, DJe 19.10.2020)

5. Essa compreensão em torno do tema já havia sido adotada pelo Plenário desta Suprema Corte em julgamentos anteriores e foi reafirmada, como visto, ao julgamento das ADI’s 330/RS e 4.973/SE:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ART. 185. ENERGIA NUCLEAR. ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE PRECEITO DE CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, QUE SUBORDINA A CONSTRUÇÃO, NO RESPECTIVO TERRITÓRIO, DE INSTALAÇÕES INDUSTRIAIS PARA PRODUÇÃO DE ENERGIA NUCLEAR À AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, RATIFICADA POR PLEBISCITO. ALEGAÇÃO DE OFENSA À COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 21, XXIII).

1 - Mantida a competência exclusiva da União para legislar sobre atividades nucleares de qualquer natureza (CF, art. 22, XXVI), aplicáveis ao caso os precedentes da Corte produzidos sob a égide da Constituição Federal de 1967.

2 - Ao estabelecer a prévia aprovação da Assembléia Legislativa Estadual, ratificada por plebiscito, como requisito para a implantação de instalações industriais para produção de energia nuclear no Estado, invade a Constituição catarinense a competência legislativa privativa da União.

3 - Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente.”

(ADI 329/SC, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, j. 01.4.2004, DJ 28.5.2004)

“ENERGIA NUCLEAR. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. ART. 22, XXVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

É inconstitucional norma estadual que dispõe sobre atividades relacionadas ao setor nuclear no âmbito regional, por violação da competência da União para legislar sobre atividades nucleares, na qual se inclui a competência para fiscalizar a execução dessas atividades e legislar sobre a referida fiscalização.

Ação direta julgada procedente.”

(ADI 1.575/SP, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. 07.4.2010, DJe 11.6.2010)

Após o julgamento das ADI's 330/RS e 4.973/SE, ambas de relatoria do Ministro Celso de Mello, neste ano de 2021, o Plenário desta Suprema Corte confirmou, uma vez mais, o entendimento de que os Estados-membros não podem dispor sobre atividades que, de alguma forma, se relacionem com o setor nuclear:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 232 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA. PROIBIÇÃO DE INSTALAÇÃO DE USINAS NUCLEARES E DEPÓSITO DE REJEITOS ATÔMICOS NO TERRITÓRIO ESTADUAL. INVASÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO. INC. XXVI DO ART. 22 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. PRECEDENTES DO STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.”

(ADI 6.895/PB, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 15.9.2021, pendente de publicação)

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. ART. 241 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. VEDAÇÃO AO DEPÓSITO DE RESÍDUOS NUCLEARES NO TERRITÓRIO ESTADUAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE ATIVIDADES NUCLEARES DE QUALQUER NATUREZA, TRANSPORTE E UTILIZAÇÃO DE MATERIAIS RADIOATIVOS E LOCALIZAÇÃO DE USINAS NUCLEARES (ARTS. 22, XXVI, 177, § 3º, e 225, § 6º, DA CF). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e

Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, I).

3. O art. 241 da Constituição do Estado do Piauí, ao estabelecer uma vedação ao depósito de resíduos nucleares no respectivo território, viola a competência privativa da União para legislar sobre a matéria. Precedentes.

4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.”

(ADI 6.909/PI, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 20.9.2021, pendente de publicação)

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. ART. 259, PARÁGRAFO ÚNICO, XIX, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ. POSSIBILIDADE DE EMBARGO À INSTALAÇÃO DE REATORES NUCLEARES, COM EXCEÇÃO DOS DESTINADOS EXCLUSIVAMENTE À PESQUISA CIENTÍFICA E AO USO TERAPÊUTICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE ATIVIDADES NUCLEARES DE QUALQUER NATUREZA, TRANSPORTE E UTILIZAÇÃO DE MATERIAIS RADIOATIVOS E LOCALIZAÇÃO DE USINAS NUCLEARES (ARTS. 22, XXVI, 177, § 3º, e 225, § 6º, DA CF). AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse.

2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, *a priori*, diversas competências para cada um dos entes federativos – União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios – e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, I).

3. O art. 259, parágrafo único, XIX, da Constituição do Estado do Ceará, ao possibilitar o embargo à instalação de reatores nucleares nos termos da lei estadual, com exceção dos destinados exclusivamente à pesquisa e ao uso terapêutico, viola a competência privativa da União para legislar sobre a matéria. Precedentes.

4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.”

(ADI 6.913/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 20.9.2021, pendente de publicação)

Por fim, entendo irrelevante, para efeito de aplicação de referida jurisprudência – frise-se, já consolidada no âmbito desta Corte –, o fato de a norma constante da Constituição do Estado de Pernambuco não vedar completamente a instalação de usinas nucleares naquela unidade da federação, mas apenas assentar a necessidade de esgotamento da capacidade de produção energética por meio de outras fontes antes do aparelhamento de usinas de tal espécie no *território de Estado de Pernambuco*. Os precedentes acima bem evidenciam tal irrelevância, o primeiro (Paraíba) reproduziu hipótese de vedação total, o terceiro (Ceará) a excepcionar hipótese de pesquisa e uso terapêutico.

É que, tal como já explicitado, em jogo **inconstitucionalidade formal** de dispositivos que, constantes de Constituições estaduais, dispõem sobre aspectos atinentes ao setor nuclear, cuja competência legislativa, segundo a sólida jurisprudência firmada – em que fiquei vencida, reitero – recai, com exclusividade, na União Federal (art. 22, XXVI, CF). Por esse motivo, **não cabe qualquer juízo quanto ao conteúdo material do dispositivo**, porquanto apenas à União Federal compete disciplinar a respeito da instalação de usinas nucleares em território nacional.

6. Nesse contexto, em atenção ao princípio da colegialidade e da uniformidade das decisões judiciais, acato a compreensão majoritária deste Supremo Tribunal Federal para reconhecer a inconstitucionalidade do dispositivo constante da Constituição do Estado de Pernambuco no que dispõem sobre setor nuclear, ressalvado, reitero, meu entendimento pessoal em sentido contrário.

Conclusão

7. Ante o exposto, com apoio na jurisprudência consolidada desta Corte no tema, **conheço** da presente ação direta e, no mérito, julgo **procedente** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do inteiro teor do art. 216 da Constituição do Estado de Pernambuco.

É como voto .