

05/10/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.973 SERGIPE**

**RELATOR** : **MIN. CELSO DE MELLO**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**E M E N T A:** **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.****

**ACÓRDÃO**

**Vistos, relatados e discutidos** estes autos, **acordam** os Ministros do Supremo Tribunal Federal, **em Sessão Virtual do Plenário**, na conformidade da ata de julgamentos, **por maioria** de votos, **em julgar**

**ADI 4973 / SE**

**procedente** a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade do § 8º do art. 232 da Constituição do Estado de Sergipe, **nos termos** do voto do Relator, **vencidos** os Ministros Edson Fachin, Marco Aurélio e Rosa Weber.

Brasília, Sessão Virtual de 25 de setembro a 02 de outubro de 2020.

**CELSO DE MELLO – RELATOR**

05/10/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.973 SERGIPE**

**RELATOR** : MIN. CELSO DE MELLO  
**REQTE.(S)** : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE  
**ADV.(A/S)** : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**RELATÓRIO**

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, que, **proposta** pelo Procurador-Geral da República, **tem por finalidade** questionar a validade jurídico-constitucional do § 8º do art. 232 da Constituição do Estado de Sergipe.

O dispositivo constitucional **ora impugnado** possui o seguinte conteúdo normativo:

**“Artigo 232 (...)**

**§ 8º Ficam proibidos a construção de usinas nucleares e depósito de lixo atômico no território estadual, bem como o transporte de cargas radioativas, exceto quando destinadas a fins terapêuticos, técnicos e científicos, obedecidas as especificações de segurança em vigor.” (grifei)**

O autor da presente ação direta **sustenta a inconstitucionalidade** de referido texto normativo, **enfatizando** que tais regras **ofenderam** os preceitos inscritos nos arts. 21, XXIII, 22, XXVI; 177, V, § 3º; e 225, § 6º da Constituição da República.

**ADI 4973 / SE**

O eminente Procurador-Geral da República, **buscou justificar a pretensão de inconstitucionalidade** ora deduzida na presente sede de controle normativo abstrato nos seguintes termos:

*“6. As atividades tratadas pelo diploma sergipano integram serviço público que constitui monopólio da União. Isso porque a instalação de usina nuclear, bem como o depósito de lixo atômico e o transporte de material radioativo constituem atribuições relacionadas aos serviços de energia nuclear (arts. 21, XXIII; e 177, V, CR).*

*7. A competência privativa para legislar sobre a matéria é, igualmente, da União, conforme prevê o art. 22, XXVI, da Lei Maior. Nesse sentido, ‘toda atividade nuclear desenvolvida no país, com exceção dos radioisótopos (art. 177, V, da Constituição), está exclusivamente centralizada na União, cabendo a esta a criação de normas, a execução da pesquisa, a lavra e a produção de minérios nucleares, entre outros, bem como a fiscalização da atividade que ela própria executa’.*

*8. Ressalte-se que não há lei complementar federal que autorize os Estados a legislar sobre questões específicas de energia nuclear, nos moldes do parágrafo único do art. 22 da Constituição da República.*

*9. Quanto à localização de usinas que operem com reator nuclear, a Constituição é clara no sentido de atribuir ao legislador federal a competência para a sua definição, conforme determinação expressa no art. 225, § 6º. O mesmo se dá com relação ao transporte de materiais radioativos (art. 177, § 3º, CR).*

*10. Em última análise, cabe à União definir o regime em que se dará a exploração das atividades relativas aos serviços de energia nuclear, o que foi feito com a edição das Leis 4.118/62, 6.189/74 e 10.308/2001, entre outras.*

.....  
*15. Nesse sentido, não é possível reconhecer que a norma da Constituição estadual se insere no âmbito da competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre*

**ADI 4973 / SE**

*proteção do meio ambiente (art. 24, VI, CR), uma vez que interfere de maneira direta na prestação dos serviços de exploração de energia nuclear (arts. 21, XXIII; e 22, XXVI; 177, V e § 3º, CR).*

16. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI 329, examinou dispositivo da Constituição do Estado de Santa Catarina que condicionava a construção de usina elétrica no território estadual à prévia autorização da Assembleia Legislativa, e considerou ser o caso de usurpação de competência privativa da União para legislar sobre atividades nucleares (CF, art. 22, XXVI):

.....  
17. O fato é que a Constituição do Estado de Sergipe não dispõe de regra de competência a lhe sustentar. Ao contrário, viola ostensivamente os arts. 21, XXIII; 22, XXVI; 177, V e § 3º; e 225, § 6º, da Constituição da República." (grifei)

**A Assembleia Legislativa** do Estado do Rio Grande do Sul, **embora** regularmente intimada **e não obstante** as sucessivas reiterações do ofício que lhe foi dirigido, **deixou de prestar** as informações solicitadas.

O eminente Advogado-Geral da União, ao **pronunciar-se** nestes autos, **opinou pela procedência** do pedido, **fazendo-o** em manifestação assim ementada:

*"Constitucional. Atividades nucleares. Artigo 232, § 8º, da Constituição do Estado de Sergipe, que proíbe a construção de usinas nucleares e depósito de lixo atômico no território estadual. Competência privativa da União para legislar sobre atividades nucleares de qualquer natureza, sobre transporte e utilização de materiais radioativos no território nacional, bem como para definir a localização das usinas que operem com reator nuclear (artigos 22, inciso XXVI; 177, § 3º; e 225, § 6º, da Constituição da República). Competência exclusiva da União para explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre atividades relacionadas a minérios nucleares e seus derivados (artigos 21, inciso XXIII, e 177, inciso V, da Lei Maior). Precedentes dessa Suprema Corte. Manifestação pela procedência do pedido."*

**ADI 4973 / SE**

**O Ministério Público Federal, por sua vez, em pronunciamento da douda Procuradoria-Geral da República, opinou pela procedência do pedido, em parecer assim ementado:**

“CONSTITUCIONAL. ATIVIDADES NUCLEARES. ART. 232, § 8º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE. VEDAÇÃO A CONSTRUÇÃO DE USINAS NUCLEARES E DEPÓSITO DE LIXO ATÔMICO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE ATIVIDADES NUCLEARES, TRANSPORTE E UTILIZAÇÃO DE MATERIAIS RADIOATIVOS E PARA DEFINIR LOCALIZAÇÃO DE USINAS COM REATOR NUCLEAR. OFENSA AOS ARTS. 22, XXVI; 177, § 3º, E 225, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO PARA EXPLORAR SERVIÇOS E INSTALAÇÕES NUCLEARES E EXERCER MONOPÓLIO SOBRE ATIVIDADE RELATIVAS A MINÉRIOS NUCLEARES E DERIVADOS. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 21, XXIII, E 177, V, DA CR. PRECEDENTES.

1. Não cabe a lei estadual versar sobre construção de usinas nucleares e depósito de lixo atômico. Nos termos do art. 22, XXVI, compete privativamente à União legislar sobre atividades nucleares de qualquer natureza.

2. Constituem monopólio da União a pesquisa, lavra, enriquecimento, reprocessamento, industrialização e comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção de radioisótopos (art. 177, V, da Constituição da República). Além disso, transporte e utilização de materiais radioativos no território nacional devem ser disciplinados por lei federal (art. 177, § 3º, da CR).

3. O Supremo Tribunal Federal reconheceu inconstitucionalidade de leis estaduais que dispunham sobre energia nuclear, dada a invasão de competência privativa da União. Precedentes.

4. Parecer pela procedência do pedido.”

**ADI 4973 / SE**

**Este é o relatório**, de cujo texto a Secretaria **remeterá cópia** a todos os eminentes Senhores Ministros deste Egrégio Tribunal (**Lei nº 9.868/99**, art. 9º, “*caput*”; **RISTE**, art. 172).

05/10/2020

PLENÁRIO

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.973 SERGIPE

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO – (Relator): A Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe, ao exercer o poder constituinte decorrente que lhe foi atribuído pela Constituição da República (ADCT, art. 11, “caput”), **elaborou e promulgou** a Constituição daquela unidade da Federação, **introduzindo em seu texto** as normas ora impugnadas, **que tratam da implantação**, no território estadual, **de instalações industriais destinadas à produção de energia nuclear e do transporte, depósito e disposição final de rejeitos radioativos** no âmbito especial daquela unidade da Federação (art. 232, § 8º).

**Todos sabemos**, Senhor Presidente, **que a autonomia** dos Estados-membros **constitui** um dos fundamentos essenciais da configuração conceitual da organização federativa do Estado brasileiro.

Dessa prerrogativa político-jurídica das entidades regionais deriva o seu poder de auto-organização, **que lhes permite** definir, mediante deliberação própria, **uma ordem constitucional autônoma**.

A Constituição estadual, portanto, **representa**, no plano local, a expressão **mais elevada** do exercício concreto do poder de auto-organização deferido aos Estados-membros pela Lei Fundamental da República.

Essa eminente prerrogativa institucional, contudo, **não se reveste de caráter absoluto**. Acha-se, ao contrário, submetida, **quanto ao seu exercício**, a **limitações jurídicas impostas** pela própria Constituição Federal, que, no art. 25, “caput”, **estabelece** que “Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, **observados os princípios desta Constituição**” (grifei).



ADI 4973 / SE

**A jurisprudência** do Supremo Tribunal Federal **tem reiteradamente advertido** que “O modelo estruturador do processo legislativo, *tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Carta da República, impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros*” (RTJ 170/792, Rel. Min. CELSO DE MELLO).

**Cabe advertir**, bem por isso, que os Estados-membros, *a pretexto de exercer* o seu poder constituinte decorrente (que é, por essência, juridicamente subordinado e, portanto, secundário), **não pode transgredir** os postulados fundamentais que, **inscritos** na Carta da República, **impõem-se** à compulsória observância das **demais** unidades federadas (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios).

*Assentadas tais premissas, **cabe registrar**, por oportuno, que a implementação de uma política nacional voltada à pesquisa científica e ao aproveitamento econômico da energia nuclear, no Brasil, teve início com a promulgação da Lei nº 1.310/51, que submeteu ao controle estatal “todas as atividades referentes ao aproveitamento da energia atômica” (art. 5º, “caput”), atribuindo, ao Presidente da República, em caráter privativo, a competência para estabelecer, com auxílio do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) e do Estado Maior das Forças Armadas, as diretrizes do programa nuclear brasileiro.*

**A edição** desse ato legislativo (Lei nº 1.310/51), **como revela** o teor da exposição de motivos **de autoria** do Vice-Almirante Álvaro Alberto da Mota e Silva (**que representou** o Brasil perante a Comissão de Energia Atômica das Nações Unidas), **objetivou atender** à necessidade de o Brasil endereçar uma resposta ao problema *então* emergente **relativo** aos profundos temores e às expectativas de ordem econômica **que irromperam, em âmbito internacional, com a descoberta** dos diversos usos da tecnologia nuclear, **notadamente** após o fim da segunda guerra mundial.

**ADI 4973 / SE**

A **preocupação mundial** com a questão nuclear **levou** a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, *em sua primeira reunião iniciada em 10/01/1946*, a **instituir** a Comissão de Energia Atômica das Nações Unidas, **destinada** a “*Enfrentar os Problemas Gerados pela Descoberta da Energia Atômica e outros Temas Relacionados*”, **representando a expressão** de um compromisso assumido no plano internacional **de assegurar** aos cidadãos em geral a **garantia** de que o uso da energia atômica **deverá ser empregado, tão somente, com o propósito de desenvolver a economia mundial e de promover o bem-estar da humanidade, sempre com fins pacíficos, sob condições que permitam a proteção efetiva contra** os riscos de seu uso indevido.

A **conjuntura** desses fatores **deu ensejo** à elaboração de uma Política Nacional de Energia Nuclear, **instituída** pela Lei nº 4.118/62, que, **ao definir as diretrizes** desse sistema, **estabeleceu o regime de monopólio** da União **sobre as atividades concernentes** à pesquisa, à lavra, ao comércio, à produção e à industrialização de recursos minerais nucleares e substâncias atômicas (art. 1º, incisos I a III).

**Cabe registrar, por oportuno, que a primeira referência** no âmbito do ordenamento constitucional brasileiro à energia nuclear **encontra-se no texto** da Carta Política de 1969, que, **ao dispor** sobre a partilha de competências normativas **entre** os entes políticos **que compõem** a Federação, **estabeleceu a atribuição privativa** da União Federal **para legislar** em matéria de “*energia (elétrica, térmica, nuclear ou qualquer outra)*” (art. 8º, XVII, “i”).

É **importante rememorar, quanto a tal aspeto**, que o Supremo Tribunal Federal, **sob a égide** da Carta Política de 1969, **veio a reconhecer, em sede de processo fiscalização normativa abstrata**, que a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul **transgrediu** o domínio constitucionalmente reservado à União Federal (art. 8º, XVII, “i”), **ao estipular, por meio de emenda à Constituição estadual, normas que condicionavam, no espaço territorial daquela unidade da Federação, a implantação de usinas nucleares e de**

**ADI 4973 / SE**

**instalações destinadas ao processamento e armazenamento de material radioativo, submetendo tal atividade à autorização prévia do Poder Legislativo e ao “referendum” da comunidade local:**

**“Representação. Emenda Constitucional de Estado-membro que estabelece disposições referentes à autorização da Assembléia Legislativa e ao ‘referendum’ da população do Estado, com vistas à implantação de usinas destinadas à produção de energia nuclear no território estadual, bem assim de instalações para processamento ou armazenamento de material radioativo, que lhes forem complementares. É da competência exclusiva da União legislar sobre energia nuclear, nos termos do art. 8º, XVII, letra ‘i’, da Constituição Federal. Lei federal nº 6.803, de 2.7.1980, art. 10 e § 2º. A competência para autorizar e localizar instalações nucleares, no País, é exclusivamente da União. Se não se reserva, assim, aos Estados-membros competência para legislar, sequer supletivamente, sobre energia nuclear, certo está que não poderão fazê-lo, por meio de emenda constitucional. A limitação constitucional de competência legislativa abrange, em razão da matéria, o poder de emenda, no Estado-membro. Fere, também, a emenda constitucional estadual impugnada o processo legislativo definido na Constituição Federal, que deve ser respeitado pelos Estados-membros (Constituição Federal, arts. 13, III, e 200). Representação julgada procedente, declarando-se a inconstitucionalidade da Emenda nº 16, de 6.11.1980, à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.”**

**(Rp 1.130/RS, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA – grifei)**

Esse mesmo entendimento veio a ser reafirmado por esta Suprema Corte, enquanto ainda vigente a Carta Política de 1969, no julgamento plenário da Rp 1.233/RJ, Rel. Min. DJACI FALCÃO, que restou consubstanciado em acórdão assim ementado:

**“– Representação de inconstitucionalidade da Lei nº 785, de 10.10.84, do Estado do Rio de Janeiro. Incompetência do**

ADI 4973 / SE

Estado-membro para legislar sobre a construção de usina nuclear, bem como de instalações para processamento de material radioativo com fins industriais. Procedência da Representação, por afronta ao art. 8º, inc. XVII, letra 'i', da Constituição da República. Precedente da Corte. Decisão unânime." (grifei)

**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, como se vê do**

ADI 4973 / SE

teor do julgamento que restou consubstanciado em acórdão assim ementado:

**“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 – grifei)*

**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**

ADI 4973 / SE

poluição – a **disciplina normativa** pertinente às atividades e instalações nucleares, cuja regulamentação está inserida *no domínio legislativo privativo* da União Federal (CF, art. 22, XXVI):

**“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 – grifei)**

**Sendo assim, tendo em consideração as razões expostas, notadamente os precedentes invocados, e acolhendo, ainda, o parecer da douta Procuradoria-Geral da República, julgo procedente a presente ação direta, para declarar a inconstitucionalidade do § 8º do art. 232 da Constituição do Estado de Sergipe.**

**É o meu voto.**

05/10/2020

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.973 SERGIPE**

**RELATOR** : **MIN. CELSO DE MELLO**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO EDSON FACHIN:** Acolho o bem lançado relatório do Min. Celso de Mello, pedindo, no entanto, vênia para divergir do seu voto.

Rememorando, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade que impugna o art. 232, § 8º, da Constituição do Estado de Sergipe, o qual dispõe: *“ficam proibidos a construção de usinas nucleares e depósito de lixo atômico no território estadual, bem como o transporte de cargas radioativas, exceto quando destinadas a fins terapêuticos, técnicos e científicos, obedecidas as especificações de segurança em vigor.”*

O e. relator entende que essa disposição é inconstitucional por ofender a competência da União prevista no art. 21, XXIII, “a”, e no art. 22, XXVI, além do art. 225, § 6º, todos da Constituição da República, dispondo este último que a lei federal deve definir a localização das usinas com reator nuclear.

Insisto, no entanto, que a repartição de competências é característica fundamental em um Estado federado para que seja protegida a autonomia de cada um dos seus membros e, por conseguinte, a convivência harmônica entre todas as esferas, com o fito de evitar a secessão. Nesta perspectiva, esta distribuição pode se dar em sentido horizontal ou vertical, levando em conta a predominância dos interesses envolvidos.

Repartir competências compreende compatibilizar interesses para reforçar o federalismo em uma dimensão realmente cooperativa e difusa,

**ADI 4973 / SE**

rechaçando-se a centralização em um ou outro ente e corroborando para que o funcionamento harmônico das competências legislativas e executivas otimizem os fundamentos (art. 1º) e objetivos (art. 3º) da Constituição da República.

Ao construir uma rede interligada de competências, o Estado se compromete a exercê-las para o alcance do bem comum e para a satisfação dos direitos fundamentais. E nesse contexto, é necessário avançar do modo como a repartição de competências há tempos é lida – a partir de um modelo estanque que se biparte no sentido horizontal ou vertical, ou ainda, em competência legislativa ou administrativa – para um modelo em que o princípio informador seja a máxima efetividade dos direitos fundamentais como critério de distribuição destas competências.

E não se está aqui a afirmar que a sistemática de repartição de competências não seja relevante para o Estado Federal brasileiro, mas não pode ser visto como único princípio informador, sob pena de resultar em excessiva centralização de poder na figura da União.

Tal centralização leva a que Estados, Distrito Federal e Municípios, embora igualmente integrantes da República Federativa do Brasil, conforme comando normativo disposto no art. 1º, da Constituição da República, tenham suas respectivas competências sufragadas, assumindo um papel secundário na federação brasileira, contrariamente ao determinado pelo Texto Constitucional.

Determinando-se a igualdade e equilíbrio entre os entes federativos, a Constituição ressalta a necessidade de maximização do exercício destas competências para que o Estado cumpra seu desiderato de pacificação e satisfação social. É este novo olhar que se propõe a partir da ordem inaugurada pela Constituição Federal de 1988. Uma mirada voltada para: a otimização da cooperação entre os entes federados; a maximização do conteúdo normativo dos direitos fundamentais; o respeito e efetividade do pluralismo com marca característica de um Estado Federado.

E nesses múltiplos olhares, o meu direciona-se para uma compreensão menos centralizadora e mais cooperativa da repartição de competências no federalismo brasileiro.



**ADI 4973 / SE**

Nesse âmbito, apenas quando a lei federal ou estadual claramente indicar, de forma necessária, adequada e razoável, que os efeitos de sua aplicação excluem o poder de complementação que possuem os entes menores (*clear statement rule*), seria possível afastar a presunção de que, no âmbito nacional, certa matéria deve ser disciplinada pelo ente maior.

No caso, a legislação federal sobre o tema são as leis n. 4.118/62 (política nacional de energia nuclear) e 10.308/2001 (depósitos de rejeitos radioativos), não havendo, como não poderia, obrigatoriedade dos Estados quanto à instalação de usinas, depósitos de rejeitos ou transporte de cargas radioativas.

A vedação estabelecida na norma estadual impugnada, afinal, concerne estritamente ao exercício da competência concorrente (art. 24, VI e XII, CF/88), pois 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:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.579/2001 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. SUBSTITUIÇÃO PROGRESSIVA DA PRODUÇÃO E DA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS CONTENDO ASBESTO/AMIANTO. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA UNIÃO. INOCORRÊNCIA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ART. 24, V, VI E XII, E §§ 1º A 4º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONVENÇÕES NºS 139 E 162 DA OIT. CONVENÇÃO DE BASILEIA SOBRE O CONTROLE DE MOVIMENTOS TRANSFRONTEIRIÇOS DE RESÍDUOS PERIGOSOS E SEU DEPÓSITO. REGIMES PROTETIVOS DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. INOBSERVÂNCIA. ART. 2º DA LEI Nº

**ADI 4973 / SE**

9.055/1995. PROTEÇÃO INSUFICIENTE. ARTS. 6º, 7º, XXII, 196 E 225 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA LEI FLUMINENSE Nº 3.579/2001. IMPROCEDÊNCIA. DECLARAÇÃO INCIDENTAL DE INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 2º DA LEI Nº 9.055/1995. EFEITO VINCULANTE E ERGA OMNES. 1. Legitimidade ativa ad causam da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria - CNTI (art. 103, IX, da Constituição da República). Reconhecimento da pertinência temática com o objeto da demanda, em se tratando de confederação sindical representativa, em âmbito nacional, dos interesses dos trabalhadores atuantes em diversas etapas da cadeia produtiva do amianto. 2. Alegação de inconstitucionalidade formal por usurpação da competência da União. Competência legislativa concorrente (art. 24, V, VI e XII, e §§ 1º a 4º, da CF). A Lei nº 3.579/2001, do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a progressiva substituição da produção e do uso do asbesto/amianto no âmbito do Estado, veicula normas incidentes sobre produção e consumo, proteção do meio ambiente, controle da poluição e proteção e defesa da saúde, matérias a respeito das quais, a teor do art. 24, V, VI e XII, da CF, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente. 3. No modelo federativo brasileiro, estabelecidas pela União as normas gerais para disciplinar a extração, a industrialização, a utilização, a comercialização e o transporte do amianto e dos produtos que o contêm, aos Estados compete, além da supressão de eventuais lacunas, a previsão de normas destinadas a complementar a norma geral e a atender as peculiaridades locais, respeitados os critérios da preponderância do interesse local, do exaurimento dos efeitos dentro dos respectivos limites territoriais e da vedação da proteção insuficiente. Ao assegurar nível mínimo de proteção a ser necessariamente observado em todos os Estados da Federação, a Lei nº 9.055/1995, na condição de norma geral, não se impõe como obstáculo à maximização dessa proteção pelos Estados, ausente eficácia preemptiva da sua atuação

**ADI 4973 / SE**

legislativa, no exercício da competência concorrente. A Lei nº 3.579/2001 do Estado do Rio de Janeiro não excede dos limites da competência concorrente suplementar dos Estados, consentânea a proibição progressiva nela encartada com a diretriz norteadora da Lei nº 9.055/1995 (norma geral), inócua afronta ao art. 24, V, VI e XII, e §§ 2º, 3º e 4º, da CF.

4. Alegação de inconstitucionalidade formal dos arts. 7º e 8º da Lei nº 3.579/2001 do Estado do Rio de Janeiro por usurpação da competência privativa da União (arts. 21, XXIV, e 22, I e VIII, da CF). A despeito da nomenclatura, preceito normativo estadual definidor de limites de tolerância à exposição a fibras de amianto no ambiente de trabalho não expressa norma trabalhista em sentido estrito, e sim norma de proteção do meio ambiente (no que abrange o meio ambiente do trabalho), controle de poluição e proteção e defesa da saúde (art. 24, VIII e XII, da Lei Maior), inócua ofensa aos arts. 21, XXIV, e 22, I, da Constituição da República. **A disciplina da rotulagem de produto quando no território do Estado não configura legislação sobre comércio interestadual**, incólume o art. 22, VIII, da CF.

5. Alegação de inconstitucionalidade formal do art. 7º, XII, XIII e XIV, da Lei nº 3.579/2001 do Estado do Rio de Janeiro, por vício de iniciativa (art. 84, II e VI, “a”, da CF). Não se expõe ao controle de constitucionalidade em sede abstrata preceito normativo cujos efeitos já se exauriram.

6. À mesma conclusão de ausência de inconstitucionalidade formal conduz o entendimento de que inconstitucional, e em consequência nulo e ineficaz, o art. 2º da Lei nº 9.055/1995, a atrair por si só a incidência do art. 24, § 3º, da Lei Maior, segundo o qual “inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena”. Afastada, também por esse fundamento, a invocada afronta ao art. 24, V, VI e XII, e §§ 1º a 4º, da CF.

7. Constitucionalidade material da Lei fluminense nº 3.579/2001. À luz do conhecimento científico acumulado sobre a extensão dos efeitos nocivos do amianto para a saúde e o meio ambiente e à evidência da ineficácia das medidas de controle nela contempladas, a tolerância ao uso do

**ADI 4973 / SE**

amianto crisotila, tal como positivada no art. 2º da Lei nº 9.055/1995, não protege adequada e suficientemente os direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente equilibrado (arts. 6º, 7º, XXII, 196, e 225 da CF), tampouco se alinha aos compromissos internacionais de caráter supralegal assumidos pelo Brasil e que moldaram o conteúdo desses direitos, especialmente as Convenções nºs 139 e 162 da OIT e a Convenção de Basileia. Inconstitucionalidade da proteção insuficiente. Validade das iniciativas legislativas relativas à sua regulação, em qualquer nível federativo, ainda que resultem no banimento de todo e qualquer uso do amianto. 8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente, com declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei nº 9.055/1995 a que se atribui efeitos vinculante e erga omnes.

(ADI 3470, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 29/11/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019)

EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 12.684/2007 do Estado de São Paulo. Proibição do uso de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto. Produção e consumo, proteção do meio ambiente e proteção e defesa da saúde. Competência legislativa concorrente. Impossibilidade de a legislação estadual disciplinar matéria de forma contrária à lei geral federal. Lei federal nº 9.055/1995. Autorização de extração, industrialização, utilização e comercialização do amianto da variedade crisotila. Processo de inconstitucionalização. Alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica. Natureza cancerígena do amianto crisotila e inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura. Existência de matérias-primas alternativas. Ausência de revisão da legislação federal, como determina a Convenção nº 162 da OIT. Inconstitucionalidade superveniente da Lei Federal nº 9.055/1995. Competência legislativa plena dos estados. Constitucionalidade da Lei estadual nº 12.684/2007. Improcedência da ação. 1. A Lei nº 12.684/2007, do Estado de

**ADI 4973 / SE**

São Paulo, proíbe a utilização, no âmbito daquele Estado, de produtos, materiais ou artefatos que contenham quaisquer tipos de amianto ou asbesto, versando sobre produção e consumo (art. 24, V, CF/88), proteção do meio ambiente (art. 24, VI) e proteção e defesa da saúde (art. 24, XII, CF/88). Dessa forma, compete, concorrentemente, à União a edição de normas gerais e aos estados suplementar a legislação federal no que couber (art. 24, §§ 1º e 2º, CF/88). Somente na hipótese de inexistência de lei federal é que os estados exercerão a competência legislativa plena (art. 24, § 3º, CF/88). 2. A Constituição de 1988 estabeleceu uma competência concorrente não cumulativa, na qual há expressa delimitação dos modos de atuação de cada ente federativo, os quais não se sobrepõem. Compete à União editar as normas gerais (art. 24, § 1º), não cabendo aos estados contrariar ou substituir o que definido em norma geral, mas sim o suplementar (art. 24, § 2º). Se, por um lado, a norma geral não pode impedir o exercício da competência estadual de suplementar as matérias arroladas no art. 24, por outro, não se pode admitir que a legislação estadual possa adentrar a competência da União e disciplinar a matéria de forma contrária à norma geral federal, desvirtuando o mínimo de unidade normativa almejado pela Constituição Federal. A inobservância dos limites constitucionais impostos ao exercício da competência concorrente implica a inconstitucionalidade formal da lei. 3. O art. 1º da Lei Federal nº 9.055/1995 proibiu a extração, a produção, a industrialização, a utilização e a comercialização de todos os tipos de amianto, com exceção da crisotila. Em seu art. 2º, a lei autorizou a extração, a industrialização, a utilização e a comercialização do amianto da variedade crisotila (asbesto branco) na forma definida na lei. Assim, se a lei federal admite, de modo restrito, o uso do amianto, em tese, a lei estadual não poderia proibi-lo totalmente, pois, desse modo, atuaria de forma contrária à prescrição da norma geral federal. Nesse caso, não há norma suplementar, mas norma contrária/substitutiva à lei geral, em detrimento da competência legislativa da União. 4. No entanto,

**ADI 4973 / SE**

o art. 2º da Lei Federal nº 9.055/1995 passou por um processo de inconstitucionalização, em razão da alteração nas relações fáticas subjacentes à norma jurídica, e, no momento atual, não mais se compatibiliza com a Constituição de 1988. Se, antes, tinha-se notícia dos possíveis riscos à saúde e ao meio ambiente ocasionados pela utilização da crisotila, falando-se, na época da edição da lei, na possibilidade do uso controlado dessa substância, atualmente, o que se observa é um consenso em torno da natureza altamente cancerígena do mineral e da inviabilidade de seu uso de forma efetivamente segura, sendo esse o entendimento oficial dos órgãos nacionais e internacionais que detêm autoridade no tema da saúde em geral e da saúde do trabalhador. 5. A Convenção nº 162 da Organização Internacional do Trabalho, de junho de 1986, prevê, dentre seus princípios gerais, a necessidade de revisão da legislação nacional sempre que o desenvolvimento técnico e o progresso no conhecimento científico o requeiram (art. 3º, § 2). A convenção também determina a substituição do amianto por material menos danoso, ou mesmo seu efetivo banimento, sempre que isso se revelar necessário e for tecnicamente viável (art. 10). Portanto, o Brasil assumiu o compromisso internacional de revisar sua legislação e de substituir, quando tecnicamente viável, a utilização do amianto crisotila. 6. Quando da edição da lei federal, o país não dispunha de produto qualificado para substituir o amianto crisotila. No entanto, atualmente, existem materiais alternativos. Com o advento de materiais recomendados pelo Ministério da Saúde e pela ANVISA e em atendimento aos compromissos internacionais de revisão periódica da legislação, a Lei Federal nº 9.055/1995 – que, desde sua edição, não sofreu nenhuma atualização -, deveria ter sido revista para banir progressivamente a utilização do asbesto na variedade crisotila, ajustando-se ao estágio atual do consenso em torno dos riscos envolvidos na utilização desse mineral. 7. (i) O consenso dos órgãos oficiais de saúde geral e de saúde do trabalhador em torno da natureza altamente cancerígena do amianto crisotila,

**ADI 4973 / SE**

(ii) a existência de materiais alternativos à fibra de amianto e (iii) a ausência de revisão da legislação federal revelam a inconstitucionalidade superveniente (sob a óptica material) da Lei Federal nº 9.055/1995, por ofensa ao direito à saúde (art. 6º e 196, CF/88), ao dever estatal de redução dos riscos inerentes ao trabalho por meio de normas de saúde, higiene e segurança (art. 7º, inciso XXII, CF/88), e à proteção do meio ambiente (art. 225, CF/88). 8. Diante da invalidade da norma geral federal, os estados-membros passam a ter competência legislativa plena sobre a matéria, nos termos do art. 24, § 3º, da CF/88. Tendo em vista que a Lei nº 12.684/2007 do Estado de São Paulo proíbe a utilização do amianto crisotila nas atividades que menciona, em consonância com os preceitos constitucionais (em especial, os arts. 6º, 7º, inciso XXII; 196 e 225 da CF/88) e com os compromissos internacionais subscritos pelo Estado brasileiro, não incide ela no mesmo vício de inconstitucionalidade material da legislação federal. 9. Ação direta julgada improcedente, com a declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 9.055/1995, com efeito erga omnes e vinculante. (ADI 3937, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 24/08/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019)

Diante do exposto, a norma deve ser declarada constitucional e ADI julgada improcedente.

É como voto.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.973 SERGIPE**

**RELATOR** : **MIN. CELSO DE MELLO**  
**REQTE.(S)** : **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**

**V O T O**

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O Procurador-Geral da República ajuizou ação direta buscando ver declarada a incompatibilidade, com a Carta da República, do artigo 232, § 8º, da Constituição do Estado de Sergipe. Eis o teor:

Art. 232. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Estado, ao Município e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

[...]

§ 8º Ficam proibidos a construção de usinas nucleares e depósito de lixo atômico no território estadual, bem como o transporte de cargas radioativas, exceto quando destinadas a fins terapêuticos, técnicos e científicos, obedecidas as especificações de segurança em vigor.

Cumprе definir se o constituinte estadual atuou, de forma suplementar, dispondo sobre proteção da saúde e do meio ambiente, observada a competência normativa concorrente – artigo 24, incisos VI e XII e § 2º, da Constituição Federal –, ou se, a esse pretexto, invadiu campo reservado à União para legislar sobre atividades nucleares – artigo 22, inciso XXVI.

O sistema de distribuição de competências materiais e normativas, privativas, concorrentes e comuns, entre os entes da Federação, tal como estabelecido na Lei Maior e tendo em vista o princípio da predominância do interesse, é marcado pela complexidade, não sendo incomum chamar-



**ADI 4973 / SE**

se o Supremo a solucionar problemas de coordenação e sobreposição de atos legislativos, especialmente federais e estaduais.

Conforme fiz ver no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade nº 1.575, relator ministro Joaquim Barbosa, com acórdão publicado no Diário da Justiça de 11 de junho de 2010, inexistente, no dispositivo atacado, disciplina, em si, de pesquisa ou atuação na área de energia nuclear. O preceito versa sobre proteção da saúde, preservação do meio ambiente e segurança da população, considerada atividade potencialmente nefasta aos bens protegidos.

A norma impugnada é programática e direcionada ao campo sensível. Tanto que a Carta da República previu atuação comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na tutela do meio ambiente – artigo 23, incisos V e VI.

Divirjo do Relator, para julgar improcedente o pedido formulado.

**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.973**

PROCED. : SERGIPE

**RELATOR : MIN. CELSO DE MELLO**

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SERGIPE

ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

**Decisão:** O Tribunal, por maioria, julgou procedente a ação direta, para declarar a inconstitucionalidade do § 8º do art. 232 da Constituição do Estado de Sergipe, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson Fachin, Marco Aurélio e Rosa Weber. Plenário, Sessão Virtual de 25.9.2020 a 2.10.2020.

Composição: Ministros Luiz Fux (Presidente), Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Roberto Barroso, Edson Fachin e Alexandre de Moraes.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário