



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 6895

Requerente: Procurador-Geral da República

Requerida: Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba

Relatora: Ministra CARMÉN LÚCIA

Constitucional. Atividades nucleares. Artigo 232, da Constituição do Estado da Paraíba, que estabelece vedação ao depósito de lixo atômico e à instalação de usinas nucleares 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.

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no artigo 103, § 3º, da Constituição da República, bem como na Lei nº 9.868/99, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

I – DA AÇÃO DIRETA

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da República, tendo por objeto o artigo 232, da Constituição do Estado da Paraíba. Eis o teor do dispositivo impugnado:

Art. 232. É vedado o depósito de lixo atômico não produzido no Estado e a instalação de usinas nucleares no território paraibano.

O autor sustenta, em síntese, que a norma sob investida, ao dispor sobre o exercício de atividades nucleares e o depósito de resíduo ou lixo atômico no território da Paraíba, teria violado os artigos 22, inciso XXVI; 177, § 3º; e 225, § 6º, da Constituição Federal¹, que atribuem à União competência privativa para explorar os serviços e instalações nucleares, bem como para legislar sobre atividades nucleares de qualquer natureza.

Assevera, ainda, que, *“o ente central da Federação editou normas em regulamentação das distintas atividades afetas aos serviços de energia nuclear, a exemplo das Leis 4.118, de 27.8.1962, 6.189, de 16.12.1974 e 10.308, de 10.11.2001”*. (fl. 04 da petição inicial).

Destarte, sustenta que os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios não podem editar normas que versem sobre o exercício de atividades nucleares, bem como sobre o transporte e utilização de materiais radiativos,

¹ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;”

“Art. 177. Constituem monopólio da União:

(...)

§ 3º A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional”.

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

(...)

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas”.

motivo pelo qual o dispositivo questionado viola à Constituição Federal. De acordo com o requerente, a *“disciplina dessas matérias pelos entes subnacionais dependeria de prévia edição de lei complementar federal (art. 22, parágrafo único, da CF), que até o momento não foi editada”* (fl. 05 da petição inicial).

Outrossim, assevera que essa Suprema Corte já se pronunciou sobre o tema, ao julgar procedentes os pedidos formulados nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 329, 330, 1575 e 4973, por ofensa à competência privativa da União prevista no artigo 22, XXVI, da Constituição da República.

Com esteio nesses argumentos, o autor requer que seja declarada a inconstitucionalidade do artigo 232, da Constituição do Estado da Paraíba.

O processo foi distribuído à Ministra CÁRMEN LÚCIA, que, nos termos dos artigos 6º e 8º da Lei nº 9.868/99, requisitou informações à autoridade requerida, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

Em atendimento à solicitação, a Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba sustentou que o artigo da Constituição Estadual questionado não teria violado a esfera de competência federal. Para tanto, defendeu que *“a norma tratada no Art. 232 da Constituição do Estado da Paraíba surge no contexto da competência comum dos entes federativos, quais sejam a proteção do meio ambiente e o combate à poluição em qualquer de suas formas, bem como da preservação de florestas, faunas e flora e do processo de registro, acompanhamento e fiscalização das concessões de direito de exploração de recursos minerais, insculpidas no Art. 23 da Constituição Federal”*.

Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

II – DO MÉRITO

Conforme relatado, o requerente defende a inconstitucionalidade formal do artigo 232, da Constituição do Estado da Paraíba, que “*estabelece vedação ao depósito de lixo atômico e à instalação de usinas nucleares no território estadual*”. Em seu entendimento, a norma sob investida afronta as competências atribuídas à União pelos artigos 22, inciso XXVI; 177, § 3º; e 225, § 6º, da Carta Maior.

Sabe-se que o princípio federativo é postulado fundamental na Constituição de 1988, tendo sido consagrado no seu artigo 1º. De acordo com o sistema federativo, os Estados-membros são dotados de razoável autonomia, devendo, no entanto, subordinar-se aos parâmetros fixados na Constituição Federal.

Assim, a autonomia constitucional dos Estados-membros não é absoluta, visto que a Constituição de 1988 limita a faculdade constituinte de tais entes, mediante a repartição de competências entre a União e os Estados federados.

Tem-se, pois, que a delimitação de competências é imprescindível para a própria existência do federalismo, cabendo à Carta Constitucional estabelecer as atribuições de cada esfera de Poder, de modo a determinar seus limites de atuação legislativa e administrativa.

Nessa seara, a Constituição Federal traça, por meio de seus artigos 21 a 24, o sistema de repartição de competências legislativas e administrativas das unidades políticas, conformando o núcleo² do federalismo brasileiro (artigos 1º, caput; 18; e 60, § 4º, inciso I, da Carta Magna).

² Conforme aponta José Afonso da Silva, “*na teoria do federalismo costuma-se dizer que a repartição de poderes autônomos constitui o núcleo do conceito de Estado Federal. ‘Poderes’, aí, significa a porção de matérias que a*

Em relação ao assunto versado pela norma hostilizada, o Poder Constituinte conferiu à União competência privativa para legislar sobre atividades nucleares de qualquer natureza (artigo 22, inciso XXVI, da Lei Maior), bem como reservou-lhe as atribuições administrativas de “*explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados*” (artigo 21, inciso XXIII, do Texto Constitucional).

Ao instituir os monopólios da União, o Texto Constitucional elencou entre eles o referente à “*pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e derivados*” (artigo 177, inciso V, da Constituição Federal), determinando, ainda, que as “*iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares*” devam ser aprovadas pelo Congresso Nacional (artigo 49, inciso XIV, da Constituição Federal).

Por sua vez, os artigos 177, § 3º; e 225, § 6º, da Carta Maior, que conferem ao legislador federal competência para dispor sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional, assim como para definir a localização das usinas que operem com reator nuclear, também evidenciam a decisão do Constituinte originário de centralizar a disciplina legislativa das atividades nucleares na esfera de competências da União.

Assim, a partir da análise dos dispositivos constitucionais referidos, conclui-se que compete privativamente à União legislar sobre as atividades

Constituição distribuída entre as entidades autônomas e que passam a compor seu campo de atuação governamental, suas áreas de competência”. SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 260.

nucleares, sobre a localização das usinas que operem com reator nuclear e sobre o transporte e o destino final de materiais radioativos.

A competência privativa da União a respeito desses temas já foi reconhecida por esse Supremo Tribunal Federal em diversas ocasiões, consoante se depreende das ementas transcritas a seguir:

ACÇÃO 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 Assembleia 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 nº 329, Relatora: Ministra ELLEN GRACIE, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 01/04/2004, Publicação em 18/06/2004; grifou-se);

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 nº 1575, Relator: Ministro JOAQUIM BARBOSA, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 07/04/2010, Publicação em 11/06/2010; grifou-se).

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1575, essa Suprema Corte reafirmou seu entendimento no sentido da invalidade das normas estaduais que versem sobre atividade nuclear, ainda que se restrinjam a dispor acerca da esfera de fiscalização de usinas nucleares. Nessa oportunidade, o então Ministro Relator Joaquim Barbosa destacou a importância da centralização da disciplina normativa pertinente às atividades nucleares, conforme se infere do seguinte excerto do voto condutor por ele proferido:

Como se vê, toda a 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.

Recentemente, esse Egrégio Tribunal corroborou tal entendimento, ao julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 4973 e 330. Eis o teor das ementas dos referidos acórdãos:

ACÇÃO 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 – ACÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

(ADI nº 4973, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 05/10/2020, Publicação em 19/10/2020; grifou-se).

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 PRODUZIDOS POR OUTROS ESTADOS OU POR PAÍSES ESTRANGEIROS – 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 NO MATÉRIA – PRECEDENTES – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE

(ADI nº 330, Relator: Ministro CELSO DE MELLO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 13/10/2020, Publicação em 30/11/2020; grifou-se).

Vale salientar que, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4973, o Ministro CELSO DE MELLO ressaltou a prerrogativa da União de editar normas sobre atividades nucleares de qualquer natureza, conforme se infere do seguinte trecho do seu voto:

(...)

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 (...)

De modo semelhante, José Afonso da Silva³ sustenta que a Constituição da República “*estatui que toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida mediante aprovação do Congresso Nacional*”, razão pela qual “*normas de Constituição Estadual ou de lei orgânica municipal proibindo instalação de usinas nucleares em seu território são inconstitucionais, desde que a matéria ficou dependendo apenas de definição de lei federal*”.

Ressalte-se, ainda, que o legislador federal, no exercício das atribuições normativas que lhe foram reservadas pelo Poder Constituinte a respeito da matéria, editou diversos diplomas legais pertinentes às atividades nucleares, tais como a Lei nº 4.118/62 (“*dispõe sobre a política nacional de energia nuclear, cria a Comissão Nacional de Energia Nuclear*”); a Lei nº 6.453/77 (“*dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares*”); a Lei nº 6.803/80⁴ (“*dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição*”); a Lei nº 9.765/98 (“*institui taxa de licenciamento, controle e fiscalização de materiais nucleares e radioativos*”); e a Lei nº 10.308/01 (“*dispõe sobre a seleção de locais, a construção, o licenciamento, a operação, a fiscalização, os custos, a indenização, a*

³ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 851.

⁴ “Art. 10. (...)”

§ 2º Caberá exclusivamente à União, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, aprovar a delimitação e autorizar a implantação de zonas de uso estritamente industrial que se destinem à localização de pólos petroquímicos, cloroquímicos, carboquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei.”

responsabilidade civil e as garantias referentes aos depósitos de rejeitos radioativos”).

Nesses termos, verifica-se que o artigo 232, da Constituição do Estado da Paraíba, ao dispor sobre o exercício de atividades nucleares e o depósito de resíduo ou lixo atômico no território estadual, revela-se incompatível com as regras de competência previstas pelos artigos 21, inciso XXIII; 22, inciso XXVI; 177, inciso V e § 3º; e 225, § 6º, da Constituição Federal, e ofende, por conseguinte, os postulados do pacto federativo, previsto nos artigos 1º, *caput*, e 18 da Lei Maior⁵, e da forma federativa de Estado, erigida à condição de cláusula pétrea pelo artigo 60, § 4º, inciso I, da Constituição da República⁶.

Cumprir destacar, finalmente, que o posicionamento externado na presente manifestação encontra-se em consonância com o entendimento consolidado dessa Suprema Corte – e reafirmado no julgamento da questão de ordem na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3916, Relator Ministro EROS GRAU, DJ de 19.10.2009; da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4843, Relator Ministro CELSO DE MELLO, DJ de 03.02.2014; da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 351, Relator Ministro

⁵ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)”

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 15, de 1996) Vide art. 96 - ADCT

⁶ “Art. 60. (...)”

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:
I - a forma federativa de Estado;”

MARCO AURÉLIO, DJ de 05.08.2014; e da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 119, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, DJ de 28.03.2014 – no sentido da autonomia do Advogado-Geral da União para se contrapor à constitucionalidade das normas submetidas ao seu exame, na jurisdição concentrada de constitucionalidade, notadamente quando houver precedente no mesmo sentido.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, manifesta-se o Advogado-Geral da União pela procedência do pedido veiculado pelo requerente, devendo ser declarada a inconstitucionalidade do artigo 232, da Constituição do Estado da Paraíba.

São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer em face do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal.

Brasília, de julho de 2021.

FABRICIO DA SOLLER
Advogado-Geral da União Substituto

IZABEL VINCHON NOGUEIRA DE ANDRADE
Secretária-Geral de Contencioso

CAROLINE BULHOSA DE SOUZA NUNES
Advogada da União