

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES: A controvérsia submetida ao crivo do Supremo diz respeito à possibilidade de o legislador estadual (i) dispor sobre o tratamento e a destinação dos resíduos dos serviços que usem aparelhos radioativos; (ii) vedar a construção, o armazenamento e o transporte de armas nucleares; (iii) disciplinar a implantação, o funcionamento e a fiscalização de empresas e instalações que utilizem radioisótopos, radiações ionizantes, elementos nucleares e materiais físséis, bem como a normatização, pelo Executivo, voltada ao controle da interdição das atividades desenvolvidas; (iv) regular o exercício das profissões e ocupações que envolvam a utilização de aparelhos e equipamentos geradores de substância radioativa e radiação ionizante.

O Estado federal instituído pela Constituição de 1988, consubstanciado na união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 1º), encerra opção pelo equilíbrio entre o poder central e os poderes regionais na gestão da coisa pública e confere espaços de liberdade para atuação política, reconhecidos nas prerrogativas não absolutas de autogoverno, auto-organização e autoadministração.

A centralidade do tema direciona à observância das regras constitucionais que conferem competência legislativa a um ou a outro ente da Federação, de modo a assegurar a autonomia e impedir a interferência.

Em vista da necessidade de um poder central que mantenha a coesão do País e realize papel aglutinador das unidades e dos poderes, a Constituição Federal reservou à União a atribuição de disciplinar os temas mais importantes e de elaborar normas gerais em relação aos demais.

Quanto à matéria em debate, as normas questionadas, a par de proibirem o exercício de atividades que envolvam a fabricação, a comercialização, o transporte e o uso de equipamentos e artefatos bélicos nucleares, vedam a instalação de usinas nucleares e o depósito de resíduos nucleares ou radioativos.

A Carta da República é expressa ao prever a exclusividade da União tanto para explorar serviços e instalações nucleares como para legislar sobre esse tipo de atividade:

Art. 21. Compete à União:

[...]

XXIII – 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, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional;

b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais;

c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas;

d) a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa;

[...]

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVI – atividades nucleares de qualquer natureza;

[...]

Mais: apenas lei federal pode dispor sobre questões referentes a minerais nucleares e seus derivados, transporte e utilização de materiais radioativos e localização de usinas com reator nuclear:

Art. 177. Constituem monopólio da União:

[...]

V – a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas “b” e “c” do inciso XXIII do *caput* do art. 21 desta Constituição Federal.

[...]

§ 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.

Tanto é assim, que a União veio a editar diversas leis mediante as quais deu amplo tratamento à matéria. Confira-se:

a) Lei n. 4.118/1962: institui a Política Nacional de Energia Nuclear e a Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), destinada a atuar na pesquisa, no desenvolvimento e na prestação de serviços de tecnologia nuclear, bem como na expedição de normas, licenças e autorizações relativas a instalações, materiais e minérios nucleares, transporte de materiais e rejeitos radioativos, instalações radioativas, proteção radiológica, proteção física de fontes radioativas e proteção contra incêndio em usinas nucleares;

b) Lei n. 6.189/1974: regulamenta a Cnen e a indústria estatal nuclear;

c) Lei n. 6.453/1977: dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e criminal por atos relacionados à atividade nuclear;

d) Lei n. 9.765/1998: institui taxa de licenciamento, controle e fiscalização de instalações e de materiais nucleares e radioativos (TLC);

e) Lei n. 10.308/2001: versa sobre os depósitos de rejeitos radioativos; e

f) Lei n. 14.222/2021: cria a Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), com atribuição de regular e fiscalizar as atividades e instalações nucleares no Brasil.

Ora, todas as atividades relacionadas ao setor nuclear desenvolvidas no território nacional estão submetidas ao poder central da União. De fato, em que pese o impacto sanitário e ambiental dos materiais e resíduos nucleares e radioativos, de um lado, e da utilização da energia nuclear, de outro, a própria Constituição Federal excepcionou, considerado o rol de competências materiais partilhadas com os Estados e o Distrito Federal quanto à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição, a disciplina das atividades e instalações nucleares, a qual estabeleceu como privativa da União.

É dizer, enquanto inexistir lei complementar federal que autorize os Estados-Membros a legislar, presente o interesse regional, acerca de temáticas específicas nesse assunto, mostra-se incabível a atuação normativa de ente federativo. Esse é o entendimento cristalizado na jurisprudência do Supremo, como se depreende da leitura das seguintes ementas:

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 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 329, ministra Ellen Gracie, *DJe* de 28 de maio de 2004 – grifei)

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, ministro Joaquim Barbosa, *DJe* de 11 de junho de 2010 – grifei)

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 ESTABELECE 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, ministro Celso de Mello, *DJe* de 19 de outubro de 2020 – grifos originais)

Essa compreensão foi reafirmada em julgamentos recentes. Se não, vejamos:

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, ministra Cármen Lúcia, *DJe* de 13 de outubro de 2021)
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, ministro Alexandre de Moraes, *DJe* de 20 de outubro de 2021)

Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 216 da Constituição do Estado de Pernambuco. Vedação a instalação de usinas nucleares no âmbito daquela unidade da federação. Transgressão à competência privativa da União Federal (art. 22, XXVI, CF). Precedentes. Ressalva do posicionamento desta Relatora. Procedência.

1. Nos termos da jurisprudência consolidada desta Suprema Corte, compete privativamente à União Federal dispor sobre atividades vinculadas ao setor nuclear (art. 22, XXVI, CF).

2. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida. Pedido julgado procedente.

(ADI 6.933, ministra Rosa Weber, *DJe* de 17 de novembro de 2021)

Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Dispositivo da Constituição do Estado do Pará que dispõe sobre atividade nuclear. Usurpação de competência da União.

1. É inconstitucional, por vício formal, dispositivo da Constituição paraense que trata sobre armazenamento e transporte de armas nucleares, bem como o depósito de lixo ou rejeito atômico, em razão da violação à competência privativa da União para explorar tais serviços e legislar a seu respeito (arts. 22, XXVI; 177, V e § 3º; e 225, § 6º da Constituição Federal). Precedentes.

2. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente, para declarar, por vício formal, a inconstitucionalidade do art. 257 da Constituição do Estado do Pará.

(ADI 6.910, ministro Roberto Barroso, DJe de 18 de novembro de 2021)

Ante os precedentes, tenho que o constituinte do Estado do Maranhão, ao prever a regulamentação do tratamento e da destinação dos resíduos decorrentes dos serviços que usem aparelhos radioativos (art. 212, *caput*), usurpou a competência privativa da União para legislar sobre atividades nucleares de qualquer natureza (CF, art. 22, XXVI), transporte e utilização de materiais radioativos no território nacional (CF, art. 177, § 3º).

Incorreu no mesmo vício formal ao proibir a construção, o armazenamento e o transporte de armas nucleares no território (art. 237).

Em relação à Lei local n. 5.860/1993, o *caput* do art. 1º disciplina a implantação, o funcionamento e a fiscalização de empresas e instalações que utilizem radioisótopos, radiações ionizantes, elementos nucleares e materiais físséis. A competência normativa quanto às atividades nucleares de qualquer natureza – incluindo-se a fiscalização da execução – é igualmente reservada à União (CF, art. 22, XXVI).

O parágrafo único do referido art. 1º prevê a possibilidade de as normas de fiscalização versadas no *caput* – a serem estabelecidas mediante decreto do Executivo direcionado a controlar a implantação e o funcionamento de empresas e instalações que façam uso de materiais nucleares – contemplarem a interdição dessas atividades a fim de proteger a população em geral, o trabalhador e o meio ambiente.

Ora, a disposição do parágrafo é desdobramento do conteúdo do *caput*, no que voltado a explicá-lo, explicitá-lo ou complementá-lo. O legislador estadual, a pretexto de garantir a proteção da população em geral, do

trabalhador e do meio ambiente, acabou por legislar em matéria de interdição das atividades nucleares de qualquer natureza, invadindo atribuição exclusiva da União (CF, art. 22, XXVI).

Vale reiterar: nada obstante o incontestável impacto sanitário e ambiental das atividades nucleares, a Constituição de 1988 excepcionou, dentre os temas inseridos na competência comum referentes ao cuidado da saúde, à proteção do meio ambiente e ao combate à poluição (art. 24, II e VI), a disciplina alusiva às atividades e instalações nucleares, reservando-a à União.

Esse foi o entendimento do Supremo firmado a partir do voto do ministro Celso de Mello na ADI 4.973, DJe de 19 de outubro de 2020:

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, cuja regulamentação está inserida no domínio legislativo privativo da União Federal (CF , art. 22, XXVI):

(Grifos originais)

Por fim, o art. 2º da Lei maranhense n. 5.860/1993 regula o exercício das profissões e ocupações nas quais usados aparelhos e equipamentos geradores de substância radioativa e radiação ionizante. Trata-se de norma incompatível com a Carta da República na medida em que viola a atribuição exclusiva da União para dispor sobre atividades nucleares de qualquer natureza e a utilização de materiais radioativos no território nacional (CF, arts. 22, XXVI, e 177, § 3º).

Do exposto, julgo procedente o pedido formulado, para declarar inconstitucionais a expressão “e dos serviços que usem aparelhos radioativos” contida no art. 212 da Constituição do Estado do Maranhão, o art. 237 dessa Carta Política, bem assim o art. 1º, caput e parágrafo único, da

Lei local n. 5.860/1993 e o trecho “substância radioativas ou radiações ionizantes” constante do *caput* do art. 2º do mesmo diploma legal.

É como voto.

Plenário Virtual - minuta de voto - 05/08/2022 00:00