



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.076/PR

RELATOR: MINISTRO ROBERTO BARROSO

**REQUERENTE: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE GERAÇÃO DE ENERGIA LIMPA
(ABRAGEL)**

INTERESSADA: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ

PARECER AJCONST/PGR Nº 203245/2022

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 209 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ. MATÉRIA RELATIVA A ATIVIDADE NUCLEAR E ENERGIA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 22, XXVI C/C ART. 225, § 6º). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.

1. Dispositivo de constituição estadual que verse sobre resíduos nucleares e que imponha condições para construção de centrais termoelétricas e hidrelétricas é formalmente inconstitucional por usurpar competência legislativa privativa da União (CF, arts. 20, VIII e IX; 21, XII, "b", XIX e XXIII; 22, IV, e XXVI; 176, *caput*; 177, § 3º, e 225, § 6º). Precedentes.

— Parecer pela procedência do pedido.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Excelentíssimo Senhor Ministro Roberto Barroso,

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, proposta pela Associação Brasileira de Geração de Energia Limpa (ABRAGEL) em face do art. 209 da Constituição do Estado do Paraná, em sua redação originária. Eis o teor da norma impugnada:

Art. 209. Observada a legislação federal pertinente, a construção de centrais termoeletricas e hidrelétricas dependerá de projeto técnico de impacto ambiental e aprovação da Assembleia Legislativa; a de centrais termo-nucleares, desse projeto, dessa aprovação e de consulta plebiscitária.

A requerente alega que a norma impugnada, ao condicionar a emissão de licença ambiental para a construção de centrais hidrelétricas à aprovação da Assembleia Legislativa estadual, desrespeita a competência legislativa privativa da União para a edição de normas gerais sobre proteção ambiental (CF, art. 24, VI), bem como viola o princípio da separação dos poderes.

Requer a concessão de medida cautelar para suspender parcialmente a vigência do art. 209 da Constituição do Estado do Paraná, no que diz respeito à expressão “hidrelétricas”. No mérito, pede a declaração de inconstitucionalidade parcial do dispositivo legal, nos mesmos termos do pedido cautelar.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

A requerente afirma que o julgamento da ADI 6.898 não retira o interesse de agir desta ação direta, considerando que o pedido formulado naquela demanda se referia ao art. 209 da Constituição estadual, com a redação da Emenda Constitucional 37/2016. Requer a declaração da inconstitucionalidade da redação originária do dispositivo, que teria sido repristinada (peça 10).

Em nova manifestação, o requerente informa a ocorrência do trânsito em julgado do acórdão da ADI 6.898. Requer que a medida cautelar e a declaração de inconstitucionalidade requeridas recaiam sobre a integralidade do art. 209 da Constituição estadual, em sua redação originária. Subsidiariamente, pede a indicação expressa de que a decisão proferida na ADI 6.898 abrangeu a redação originária do dispositivo em questão (peça 15).

O Relator adotou o rito do art. 12 da Lei 9.868/1999 (peça 17).

A requerente reitera o pedido deduzido na inicial para que *“seja declarada a inconstitucionalidade parcial da redação originária do artigo 209 da Constituição do Estado do Paraná, no que respeita à expressão ‘hidrelétricas’”* (peça 19).

A Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, ao prestar as informações solicitadas, realçou os seguintes vícios preliminares: (i) ilegitimidade ativa *ad causam* da requerente, por não representar as respectivas categorias em sua totalidade, e, também, por não demonstrar o caráter nacional da entidade de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

forma objetiva e inequívoca; (ii) deficiência da representação; (iii) perda superveniente do objeto da presente ação diante do trânsito em julgado do acórdão proferido nos autos da ADI 6.898/PR.

No mérito defende a constitucionalidade da norma, ao argumento de que *“não viola a competência da União acerca da produção de energia por centrais hidrelétricas ou termoelétricas em âmbito estadual”*, inclusive *“com a permissão conferida pelo artigo 25, § 1º, da Constituição Federal”* (peça 24).

O Advogado-Geral da União pronuncia-se pela procedência do pedido, consoante a seguinte ementa (peça 29):

Ambiental. Constituição do Estado do Paraná. Construção de centrais hidrelétricas condicionada a projeto técnico de impacto ambiental e aprovação da Assembleia Legislativa estadual. Violação à competência da União para explorar os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água; para instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso; bem como legislar, privativamente, sobre águas e energia (artigos 21, incisos XII, alínea “b”, e XIX; 22, inciso IV; e 176 da Constituição da República). Afronta ao princípio da separação dos Poderes (artigo 2º da Constituição). Simetria do desenho institucional de freios e contrapesos. Estabelecido o modelo de separação dos Poderes na Carta Maior, somente as interferências recíprocas previstas na Constituição Federal são válidas, sendo vedado à Constituição Estadual ampliar ou reduzir os instrumentos de contenção de um poder pelo outro. Interferência indevida do Poder Legislativo na



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

esfera de atuação do Poder Executivo ao condicionar a construção de hidrelétricas à prévia aprovação da Assembleia Legislativa local. Violação à reserva de administração. Precedentes da Suprema Corte. Manifestação pela procedência do pedido.

Eis, em síntese, o relatório.

A redação dada pela Emenda 37/2016 à Constituição Federal ao art. 209 da Constituição do Estado do Paraná foi impugnada na ADI 6.898. A redação impugnada naquela ação tinha o seguinte teor:

Art. 209. Observada a legislação federal pertinente, a construção de centrais termoelétricas, hidrelétricas e a perfuração de poços de extração de gás de xisto pelo método de fraturamento hidráulico da rocha dependerá de projeto técnico de impacto ambiental e aprovação da Assembleia Legislativa; a de centrais termonucleares, desse projeto, dessa aprovação e de consulta plebiscitária.

Em essência, a redação dada pela EC 37/2016 abrange a redação originária com o acréscimo da expressão “(...) e a perfuração de poços de extração de gás de xisto pelo método de fraturamento hidráulico da rocha (...)”.

Os pedidos formulados naquela ação direta de inconstitucionalidade foram julgados procedentes, tendo seu trânsito em julgado ocorrido em 26.03.2022. Eis a menta do citado julgado:



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ QUE DISPÕEM SOBRE ATIVIDADES NUCLEARES, ENERGIA E EXTRAÇÃO DE GÁS XISTO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DA UNIÃO.

1. São inconstitucionais, por vício formal, dispositivos da Constituição paranaense que tratam sobre resíduos nucleares e impõem condições para a construção de centrais termoelétricas, hidrelétricas e de perfuração de poços para a extração de gás xisto, em razão da violação à competência privativa da União para explorar tais serviços e legislar a seu respeito (arts. 21, XII, “b”, XIX e XXIII e 22, IV e XXVI, da Constituição Federal). Precedentes.

2. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente, para declarar, por vício formal, a inconstitucionalidade dos arts. 207, § 1º, VIII (expressão “e resíduos nucleares”) e XVI, e 209 da Constituição do Estado do Paraná.

Já nesta ação direta, a requerente alega, em síntese, que a norma impugnada, na sua redação originária, é inconstitucionalidade por afronta ao art. 24, VI, da CF, pois usurpa competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de proteção ambiental, bem como ofensa ao princípio da separação dos poderes, ao condicionar a emissão de licença ambiental à aprovação da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.

O art. 209 da Constituição do Estado do Paraná, na sua redação original, estabelece condições à construção de centrais termoelétricas, hidrelétricas e de centrais termonucleares no território estadual.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A norma impugnada disciplina atividades nucleares e produção de energia por centrais hidrelétricas ou termoelétricas em âmbito estadual, temáticas sobre as quais somente lei federal poderia dispor.

Ao disciplinar o pacto federativo, o constituinte de 1988 inseriu na esfera da União a produção legislativa sobre águas, energia, recursos minerais e atividades nucleares de qualquer natureza, incluindo transporte e utilização de materiais radioativos e localização de usinas nucleares:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IV – águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

(...)

XII – jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;

(...)

XXVI – atividades nucleares de qualquer natureza;

(...)

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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 49, de 2006)

(...)

§ 3º A lei disporá sobre o transporte e a utilização de materiais radioativos no território nacional. (Renumerado de § 2º para 3º pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(...)

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. – Grifos nossos.

Além disso, inseriu o constituinte, na esfera da União, a exploração dos “serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água” (CF, art. 21, XII, “b”), a instituição de “sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos”, com definição de “critérios de outorga de direitos de seu uso” (CF, art. 21, XIX), e a exploração dos “serviços e instalações nucleares de qualquer natureza”, com exercício do monopólio “sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados” (CF, art. 21, XXIII).

Determinou, ainda, serem bens da União os potenciais de energia hidráulica e os recursos minerais e do subsolo (CF, art. 20, VIII e IX), conferindo ao ente central da Federação a propriedade das “jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica” (art. 176, caput).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

No caso das atividades afetas aos serviços de energia nuclear, o ente central da Federação editou normas em regulamentação, a exemplo das Leis 4.118, de 27.8.1962; 6.189, de 16.12.1974; e 10.308, de 20.11.2001.

Por intermédio da Lei 4.118/1962, instituiu a Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN, cujas atribuições encontram-se enumeradas na Lei 6.189/1974, entre as quais se destacam a expedição de normas sobre instalações nucleares e transporte de material nuclear (art. 2º, IX, “a” e “b”) e a elaboração de regulamentos para a construção e operação de estabelecimentos destinados a produzir materiais nucleares e a utilizar energia nuclear (art. 2º, X, “e”).

Já a Lei Federal 10.308/2001 regula aspectos relacionados aos depósitos de rejeitos radioativos, como a seleção dos locais de armazenamento, construção, licenciamento, operação, fiscalização, custos, indenização, responsabilidade civil e garantias.

Também as atividades de exploração de potenciais de energia elétrica e de exploração de gás e recursos minerais encontram regramento em âmbito federal, a teor das Leis 9.427, de 26.12.1996 (institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL e disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica); 9.478, de 6.8.1997 (dispõe sobre a política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo, entre outras



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

providências); e 12.351, de 22.12.2010 (dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas, entre outras providências).

Inexiste, assim, espaço para que estados-membros, Distrito Federal e municípios editem normas paralelas sobre o exercício dessas atividades no território estadual.

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.

Por conseguinte, há de se concluir que a norma impugnada nesta ação direta imiscuiu-se indevidamente no campo reservado ao ente central da Federação.

No julgamento da ADI 329/SC, declarou o Supremo Tribunal Federal a inconstitucionalidade, por ofensa à competência da União prevista no art. 22, XXVI, da CF, de dispositivo da Constituição do Estado de Santa Catarina que condicionava a implantação de instalações industriais para produção de energia nuclear à autorização prévia da Assembleia Legislativa, ratificada por plebiscito. O acórdão foi assim ementado:



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. ART. 185. ENERGIA NUCLEAR. ARGUIÇÃO 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 ASSEMBLEIA 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/SC, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 28.5.2004) – Grifos nossos.

Já na ADI 1.575/SP, a Corte reconheceu a inconstitucionalidade de lei paulista que estabelecia medidas de polícia sanitária a serem observadas pelo setor de energia nuclear no âmbito do território estadual:

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



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

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, DJe de 10.6.2010) – Grifo nosso.

No mesmo sentido foi o que concluiu mais recentemente o Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4.973/SE, em que declarou a inconstitucionalidade de norma da Constituição do Estado de Sergipe que proibia a construção de usinas nucleares, o depósito de lixo atômico e o transporte de cargas radioativas no território estadual:

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 SU-



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

PREMO 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, DJe de 16.10.2020) – Grifos nossos.

Por fim, também no recente julgamento da ADI 330/RS, assentou o STF a inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul que restringiram a implantação de instalações industriais para produção de energia nuclear e o transporte, o depósito e a disposição de resíduos tóxicos ou radioativos originados de utilização de energia nuclear, quando provenientes de outros estados ou países:

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



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

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 330, Rel. Min. Celso de Mello, *DJe* de 27.11.2020) – Grifos nossos.

Enfim, sendo pacífica a jurisprudência da Corte Suprema sobre o tema, cabe reconhecer a inconstitucionalidade da redação original do art. 209 da Constituição do Estado do Paraná, por afronta aos arts. 20, VIII e IX; 21, XII, “b”, XIX e XXIII; 22, IV e XXVI; 176, *caput*; 177, § 3º, e 225, § 6º, todos da Constituição Federal.

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela procedência do pedido.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras
Procurador-Geral da República
Assinado digitalmente

EF