EMENDA CONSTITUCIONAL — PODER DE INICIATIVA — ENERGIA NUCLEAR

— A limitação constitucional de competência legislativa abrange, em razão da matéria, o poder de emenda, no estado-membro.

— É da competência exclusiva da União legislar sobre energia nuclear nos termos do art. 8º, XVII, letra i da Constituição Federal.

— 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 da emenda constitucional.

— Inconstitucionalidade da Emenda nº 16, de 6 de novembro de 1980, à Constituição do Rio Grande do Sul.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul
Assistente: Estado do Rio Grande do Sul
Representação nº 1.130 — Relator: Sr. Ministro NÉRI DA SILVEIRA

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata de julgamentos e notas taquigráficas, à unanimidade, julgar procedente a representação e declarar a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 16, de 6 de novembro de 1980, à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que acrescentou ao título III, da Ordem econômica e social, os arts. 172 a 177, determinando a renumeração dos dispositivos subseqüentes.

Brasília, 26 de setembro de 1984. — *Cordeiro Guerra*, Presidente. *Néri da Silveira*, Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Néri da Silveira (Relator): Acolhendo solicitação do Sr. Governador do estado do Rio Grande do Sul, o Dr. Procurador-Geral da República, com fundamento no art. 119, item I, letra *l*, da Constituição Federal, argüiu a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 16, de 6 de novembro de 1980, à Constituição do referido estado, que, em síntese, "subordina à autorização da Assembléia Legislativa e ao *referendum* da população, a implantação de usinas para produção de energia nuclear, bem como de instalações para processamento ou armazenamento de material radioativo no território do estado do Rio Grande do Sul" (fls. 2).

A emenda constitucional estadual impugnada tem o seguinte teor, *verbis:*

"Art. 1º Inclua-se no título III, da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, da Ordem econômica e social, os seguintes

artigos, numerados de 172 a 177, renumerando-se os artigos subseqüentes:

'Art. 172. A implantação de usinas para a produção de energia nuclear no Rio Grande do Sul, bem como das instalações para processamento ou armazenamento de material radioativo, que lhes forem complementares, dependerá de autorização da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, assim como de *referendum* da população deste estado.

Art. 173. A autorização legislativa será concedida como primeiro procedimento do processo especial de autorização para esta implantação de instalações industriais.

Art. 174. Em caso de rejeição legislativa desta autorização, dispensar-se-á o *referendum* popular de que trata o art. 172.

Art. 175. Caso a autorização seja aprovada pela Assembléia Legislativa, o presidente da Casa deverá proceder à consulta referendária prevista no art. 172.

Art. 176. A rejeição da autorização pela maioria simples dos eleitores que se manifestarem através do *referendum* popular provocará a nulidade da autorização legislativa.

Art. 177. Só será completo o processo de autorização após a promulgação, pelo presidente da Assembléia, de sua rejeição liminar por aquela Casa Legislativa ou dos resultados do *referendum* popular'."

No expediente do qual se originou a representação, instruído com longo estudo da Procuradoria-Geral do estado, anotou o chefe do Executivo estadual (fls. 5):

"Entendo flagrantemente inconstitucional essa emenda, pois a matéria nela tratada é da competência privativa da União, segundo dispõe o art. 8º, XVII, *i*, da Constituição Federal, não cabendo aos estados-membros legislar sobre ela, nem mesmo supletivamente. Além disso, a emenda fere o princípio constitucional previsto no art. 13, III, da Constituição da República, pois aos estados-membros não cabe acrescentar formas ao processo legislativo regulado nos arts. 46 a 59, que não prevê no seu elenco *o referendo popular*, assim como não há previsão no texto constitucional federal de prévia autorização legislativa para a decisão de questão pública."

Solicitadas informações, prestou-as o ilustre presidente da Assembléia Legislativa gaúcha, pelo ofício de fls. 22, acompanhado de cópia do parecer da respectiva Consultoria Jurídica, que aprovou, concluindo por "entender que a norma argüida de inconstitucional não padece de vício, podendo conviver, harmoniosamente, com os mandamentos inscritos na Lei Básica da União" (*sic*) (fls. 31).

Reportando-se ao *referendum* popular, anota o referido parecer, às fls. 25:

"Quando se adotam consultas referendárias — e elas se coadunam com qualquer sistema constitucional democrático — estamos, em verdade, consagrando o princípio insculpido na Constituição mesma: todo poder emana do povo e em seu nome é exercido."

Mais adiante, assere o parecer da Consultoria Jurídica da Assembléia Legislativa representada, às fls. 28-31:

"9. O estado, com a Emenda nº 16, não legislou sobre matéria reservada à União. Na realidade, o que a nova norma constitucional desejou foi tão-somente conferir à Assembléia Legislativa e, em última instância, ao povo, o pronunciamento definitivo a respeito da localização de usinas, pólos e outras providências de capital interesse para as populações.

10. A Assembléia Legislativa reiteradamente tem defendido perante o Excelso Pretório a tese de que cada estado detém a faculdade e o poder de elaborar a sua própria Carta Fundamental, revisá-la, atualizá-la ou modificá-la, 'de conformidade com as circunstâncias e situações históricas novas'.

O poder de emenda ou revisão não é, por natureza, limitado. Ao reverso, as restrições a esse poder são pouquíssimas e se encontram expressamente consignadas na Constituição mesma (por exemplo, o art. 47, §§ 1º e 2º).

É princípio aceito pacificamente o de que, na interpretação da Lei Básica, não é lícito

restringir, quando a própria Constituição não o fez.

A Lei Maior da União, em seu art. 13, § 1º, dispõe que aos estados-membros são conferidos todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados pela Constituição.

Segundo Pinto Ferreira, 'na atual organização federativa brasileira, adotou-se a técnica da outorga de poderes residuais ou remanescentes aos estados-membros, concedendo-lhes todos os poderes que explícita ou implicitamente não sejam da União' (*Curso de direito constitucional*, 2. ed. Saraiva, 1974, v. 1, p. 92).

É o mesmo autor quem afirma: 'o Estado federal é uma organização, formada sob base de uma repartição de competência entre o governo nacional e os governos estaduais de sorte que a União tenha a supremacia sobre os estados-membros, e estes sejam entidades dotadas de autonomia constitucional perante a mesma União' (*Curso de direito constitucional*, 3. ed., Saraiva, 1974, v. 1, p. 80).

Sahid Maluf, por sua vez, sustenta que 'a federação não se caracteriza apenas pela descentralização administrativa, pois esta é peculiar ao sistema municipalista. O que a define, principalmente, é a descentralização política, isto é, a faculdade que têm os estados-membros de se organizarem de acordo com a Constituição e com as leis que adotarem, observados os princípios fundamentais declarados na Constituição Federal' (*Direito constitucional*, 11. ed., Sugestões Literárias, 1979, p. 73).

Esses princípios fundamentais foram respeitados pela Emenda nº 16.

11. Não se vislumbra nenhum impedimento jurídico à emenda constitucional em causa, editada que foi no pleno exercício de poderes próprios do Rio Grande do Sul, como estado-membro da federação brasileira.

Conforme destaca eminente jurista gaúcho a edição de normas gerais sobre defesa e proteção da saúde, asseguradas à União, constitucionalmente, devem ser compatíveis, por definição, com a norma fundamental inscrita no art. 1º, a que já aludimos, qual seja, o de que o poder todo emana do povo e em nome dele é exercido.

12. Em realidade, a competência federal para editar normas gerais de defesa e proteção da saúde, conforme o art. 8º, item XVII, letra *c* da Carta Magna, convive com a competência concorrente do estado-membro, face ao que dispõe o parágrafo único do mesmo artigo.

13. Não se interpreta Constituição contra o interesse social e o bem público.

A matéria aqui versada vincula-se a problemas fundamentais que se relacionam diretamente com a própria vida humana e não pode obviamente ser analisada e decidida apenas mediante o estudo de tecnicismos jurídicos, muitas vezes divorciados do bem-estar geral.

Tudo o que se fizer, parta de quem partir, visando a melhorar o ambiente natural, em qualquer lugar do mundo, e, por conseqüência, as condições de saúde do povo, deve ser respeitado.

Impõe-se, assim, uma sinergia de esforços, buscando alcançar tão relevante objetivo."

Opinou a douta Procuradoria-Geral da República, no parecer de fls. 33-7, pela procedência da representação, a fim de que se declare a inconstitucionalidade da Emenda nº 16/1980 à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Deferi, às fls. 45, pedido de assistência formulado pelo estado do Rio Grande do Sul, em face do parecer da Procuradoria-Geral da República.

É o relatório, do qual a Secretaria remeterá cópia aos senhores ministros, nos termos do art. 172, do regimento interno.

VOTO

O Sr. Ministro Néri da Silveira (Relator): A Emenda nº 16, de 6 de novembro de 1980, à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, incluiu, no título III, Da ordem econômica e social, disposições referentes à autorização da Assembléia Legislativa e *referendum* da população do estado para 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. O processo especial de autorização, cogitado na Emenda Constitucional nº 16/1980, desdobra-se em dois pronunciamentos sucessivos e complementares: o primeiro, da Assembléia Legislativa; o segundo, por *referendum* popular, se não ocorrer, desde logo, a rejeição da Assembléia Legislativa à proposta de autorização. O presidente da Assembléia Legislativa deverá proceder à consulta referendária, se houver aprovação da proposta de autorização. Se a maioria simples dos eleitores, à sua vez, rejeitar a autorização, no *referendum*, esse pronunciamento popular "provocará a nulidade da autorização legislativa". Ter-se-á por completo o processo de autorização, após a promulgação, pelo presidente da Assembléia, "de sua rejeição liminar por aquela Casa Legislativa", ou dos resultados do *referendum* popular.

2. Consoante o art. 8º, XVII, *i*, da Constituição, compete à União legislar sobre "águas, telecomunicações, serviço postal e energia (elétrica, térmica, nuclear ou qualquer outra). No parágrafo único, do referido artigo, não se prevê possa o estado legislar, supletivamente, sobre as matérias da alínea *i*, do item XVII mencionado. Cuida-se, pois, de competência exclusiva da União legislar sobre energia nuclear.

Pois bem, a Lei federal nº 6.803, de 2 de julho de 1980, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição e dá outras providências, em seu art. 10 e § 2º, estabelece:

"Art. 10. Caberá aos governos estaduais, observado o disposto nesta lei e em outras normas legais em vigor:

I — aprovar a delimitação, a classificação e a implantação de zonas de uso estritamente industrial e predominantemente industrial;

II — definir, com base nesta lei e nas normas baixadas pela Sema, os tipos de estabelecimentos industriais que poderão ser implantados em cada uma das categorias de zonas industriais a que se refere o § 1º do art. 1º desta lei;

III — instalar e manter, nas zonas a que se refere o item anterior, serviços permanentes de segurança e prevenção de acidentes danosos ao meio-ambiente;

IV — fiscalizar, nas zonas de uso estritamente industrial e predominantemente industrial, o cumprimento dos padrões e normas de proteção ambiental;

V — administrar as zonas industriais de sua responsabilidade direta ou quando esta responsabilidade decorrer de convênios com a União.

§ 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."

A lei federal, portanto, anterior à Emenda Constitucional nº 16/1980, ora impugnada, já dispunha, explicitamente, caber à União, com exclusividade, "ouvidos os governos estadual e municipal interessados", aprovar a delimitação e autorizar a implantação de zonas de uso estritamente industrial, que se destinem a instalações nucleares. É certo que a lei da União prevê a audiência dos governos, estadual e municipal, interessados. Não reserva aos estados e municípios, todavia, o art. 10, § 2º, da Lei nº 6.803/1980, autorizar, ou não, a implantação de instalações nucleares em seu território. Essa competência para autorizar instalações nucleares, no País, é exclusivamente da União. Observou, nesse sentido, adequadamente, a Procuradoria-Geral da República (fls. 35):

"5. Na competência para legislar sobre energia nuclear compreende-se a de determinar a localização de usinas e instalações nucleares. E esse aspecto tem especial relevo na matéria, não só porque envolve a definição de pontos estratégicos tendentes ao melhor aproveitamento econômico da energia, como também porque tem implicação direta com a segurança e proteção, itens que abrangem, entre outros, os riscos de função (radiação), de estrutura (instalações) e de resultados (produtos e resíduos), como

assinala Walter Alvarez" (*Curso de direito de energia*, Forense, 1978, p. 487).

Dessa maneira, não pode o estado-membro, por via legislativa, dispor acerca de energia nuclear e suas instalações. Nem seria, outrossim, de entender que, na audiência prevista no § 2º do art. 10 suso transcrito, aos governos, estadual e municipal, se compreendesse a possibilidade de os estados se manifestarem, por via legislativa. Cuida-se, aí, de mera consulta ao governo do estado e do município. A competência para autorizar instalações nucleares, reitere-se, é da União, com exclusividade.

De outra parte, se não se reserva aos estados competência para legislar, sequer supletivamente, sobre energia nuclear, certo está que não poderão fazê-lo, por meio de emenda constitucional, assente como é o entendimento desta Corte, no sentido de não caber aos estados utilizar a via da emenda constitucional para criar normas, acerca do que a Constituição Federal não lhes reserva competência legislativa, do mesmo modo que não podem valer-se de emenda constitucional, em matéria própria de legislação ordinária, quando à Assembléia Legislativa não compete iniciativa, para essa legislação ordinária. Em tal sentido, dentre outras, as decisões nas Representações n.os 855-MT (*RTJ*, 57/385) e 982 (*RTJ*, 97/36). A limitação constitucional de competência legislativa abrange, em razão da matéria, o poder de emenda, no estado-membro.

Em conflito manifesto, está, assim, a Emenda Constitucional nº 16, de 1980, ora impugnada, com o art. 8º, XVII, letra *i*, da Constituição Federal.

3. De outra parte, se não bastasse essa incompatibilidade material com a Carta Maior da República, outra seria, também, invocável, porque a Emenda nº 16, à Constituição gaúcha, define processo legislativo não contemplado no modelo federal (arts. 46 a 59). Ora, consoante o princípio inscrito no art. 13, III, da Constituição Federal, os estados devem respeitar o processo legislativo previsto no Estatuto Supremo, para a elaboração de suas leis. Ressalvada a hipótese de consulta prévia às populações, para a criação de municípios, cuja forma, a teor do art. 14, da Constituição Federal, a lei complementar estabelecerá, não se prevê, na Lei Maior da União, o *referendum*, como meio de confirmação dos atos legislativos ou administrativos em geral ou via integrativa do processo de criação do direito ou da decisão administrativa. Anotou, nesse sentido, com inteira propriedade, a ilustrada Procuradora do estado do Rio Grande do Sul, Dra. Eliana Donatelli de Moura, no bem lançado parecer de fls. 6-15, ao acentuar (fls. 9-11), *verbis:*

"Assim, se a Carta Federal não prevê o referendo popular dentre seus procedimentos não pode o Legislativo estadual, mesmo investido do poder constituinte derivado, acrescentar tal forma legislativa ao seu alvedrio, eis que subordinado se acha ao texto da Lei Maior, estando sua competência para legislar previamente delimitada, mesmo através de emenda constitucional.

É o que diz Manoel Gonçalves Ferreira Filho a propósito do condicionamento do Poder Constituinte dos estados federados, visto como está sujeito às formas ou condições postas pelo originário (*Direito constitucional comparado*, v. 1 — O poder constituinte. São Paulo, Bushatsky/Universidade de São Paulo, 1974, p. 181).

Seguindo o mesmo raciocínio e com base nos mesmos argumentos, também não há o respaldo legal para introduzir no sistema jurídico-constitucional estadual o condicionamento à prévia autorização pelo Legislativo para a decisão de questão pública, como no caso da implantação de usinas nucleares e seus complementos.

O Poder Constituinte dos estados federados, como segunda modalidade do Poder Constituinte instituído (derivado), com suas características de derivação, subordinação e condicionamento, já largamente analisado dentre outros por Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Direito constitucional...*, p. 134-98); Celso Ribeiro Bastos (*Curso de direito constitucional*, 3. ed. São Paulo, Saraiva, 1980, p. 10-28) e Dalmo Dallari (*Elementos de teoria geral do estado*, 6. ed. São Paulo,

Saraiva, 1979, p. 179-80), encontra-se limitado não só pelo art. 13 da CF, que lhe impõe a obediência aos princípios constitucionais explícitos ou implícitos, como também pela incorporação, no que couber, das disposições constantes da Constituição Federal ao direito constitucional legislado dos estados-membros, ao teor do art. 200 da mesma Carta.

Não se extraia da expressão 'no que couber' o poder de extrapolar, ou exceder, o que está contido no texto da Lei Maior, observada a rigidez de sua natureza.

O objeto da consulta, emenda à Constituição deste estado que é, não resiste ao confronto com a Constituição Federal, como não se sobreporia sequer às leis federais, baixadas pela União no âmbito de sua competência, eis que, assim como as Constituições locais, equipara-se a lei estadual no confronto com a lei federal e com a Constituição Federal, na hierarquia preconizada por Victor Nunes Leal" (*Problemas de direito público*, Rio de Janeiro, Forense, 1960, p. 125-7).

Nesse sentido, também, registra, de forma apropriada, a Procuradoria-Geral da República, às fls. 36-7:

"9. A Constituição Federal, no entanto, mantendo a tradição republicana, adota como princípio fundamental o sistema representativo clássico, em razão do qual as medidas legislativas são votadas e aprovadas por órgãos dotados de representação política, sem a participação direta do corpo eleitoral (por exemplo, Pinto Ferreira, *Princípios gerais do dierito constitucional moderno*, 5. ed. 1971, t. I, p. 245; Ferreira Filho, Manoel Gonçalves, *Comentários...*, 1972, v. 1, p. 54).

10. Adotada a forma representativa como princípio geral, não pode ser adotada a técnica do *referendum, com caráter vinculativo*, para a formação dos atos estatais, ressalvada a hipótese única do art. 14 da Lei Maior (Ferreira Filho, op. cit., p. 55; Pinto Ferreira, *Princípios gerais do direito constitucional moderno*, op. cit., p. 242).

11. No âmbito das unidades da Federação, o sistema representativo deve ser obrigatoriamente respeitado, por força do disposto no art. 13, I, combinado com o art. 10, VII, letra *a*, da Constituição Federal. Por outro lado, a emenda impugnada não observa as regras constitucionais sobre o processo legislativo, contrariando, portanto, o disposto no art. 13, III, da Lei Maior.

12. Em face do exposto, o parecer é pela procedência da representação, declarada a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 16, de 6 de novembro de 1980, que acrescenta os arts. 172 a 177 à Constituição do estado do Rio Grande do Sul."

4. Do exposto, julgo procedente a representação e declaro a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 16, de 6 de novembro de 1980, à Constituição do estado do Rio Grande do Sul, que acrescentou ao título III, da Ordem econômica e social, os arts. 172 a 177, determinando a remuneração dos dispositivos subseqüentes.

EXTRATO DA ATA

Rp. nº 1.130-5-RS — Rel.: Ministro Néri da Silveira. Repte.: Procurador-Geral da República. Assistente: Estado do Rio Grande do Sul (Advs.: Eliana Donatelli de Moura e outros). Repda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Decisão: julgou-se procedente a representação e declarou-se a inconstitucionalidade da Emenda Constitucional nº 16, de 6 de novembro de 1980, à Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que acrescentou ao título III, da Ordem econômica e social, os arts. 172 a 177, determinando a renumeração dos dispositivos subseqüentes. Decisão unânime. Votou o presidente. Plenário, 26.9.84.

Presidência do Sr. Ministro Cordeiro Guerra. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Moreira Alves, Soares Muñoz, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Oscar Corrêa, Aldir Passarinho, Francisco Rezek e Sydney Sanches.

Ausente, licenciado, o Sr. Ministro Decio Miranda.

Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.