

VOTO

O Senhor Ministro Edson Fachin: Princípio pela análise da admissibilidade da presente ação direta de inconstitucionalidade.

A Associação Brasileira de Geração de Energia Limpa ABRAGEL ostenta legitimidade ativa para presente demanda, conforme art. 103, IX, CF, c./c. art. 2º, IX, Lei nº 9.868/99 eis que preenchidas as exigências de homogeneidade, representatividade e de pertinência temática, aplicáveis às associações.

A demonstrar homogeneidade e representatividade, trouxe aos feito cópia do estatuto social, lista de empreendimentos hidrelétricos associados da Abragel (UHC, PCH e CGH), distribuídos por 15 estados e pelas 5 regiões do país (eDoc 10), esclarecendo que se trata de associação sem fins lucrativos “que congrega mais de 419 (quatrocentas e dez) empresas e entidades responsáveis pelo desenvolvimento desta atividade econômica, as quais operam nos três segmentos definidos pela ANEEL (CGH, PCH e UHE)”.

Destaco que a legitimidade ativa da postulante foi reconhecida na ADI 7076, de Relatoria do Ministro Roberto Barroso.

Naquela assentada, acompanhei o Ministro Relator com ressalvas, sinalizando que a legitimidade ativa da requerente poderia ser oportunamente ponderada. Salientei que sua pertinência temática dizia respeito a hidroelétricas, quando a discussão que se colocava naquela oportunidade dizia com matérias relacionadas a atividade termonuclear e energia.

No presente caso, a atuação da autora guarda pertinência temática com a matéria versada no dispositivo impugnado.

Estabelecida a cognoscibilidade, passo à análise do mérito da controvérsia.

A questão dos autos cinge-se à divisão de competência entre os diversos entes federativos. A solução da controvérsia em tela parte das mesmas premissas, fundamentos, parâmetros e critérios que venho propondo e adotando na compreensão do federalismo brasileiro e na repartição de competências.

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, rechaçando-se a centralização em um ou outro ente e corroborando para que o funcionamento harmônico das competências legislativas e executivas aperfeiçoem 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 de 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.

Portanto, outra deve ser a leitura do princípio da predominância do interesse, o qual não pode ser visto como único princípio informador da repartição de competências, 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.

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.

Foi nessa direção a decisão do Plenário deste Supremo Tribunal Federal na ADI 4.060 na qual, por unanimidade, acolheu as razões apresentadas pelo e. Relator Ministro Luiz Fux que propugnava por uma compreensão menos centralizadora da federação, afirmando a competência concorrente do Estado de Santa Catarina para legislar sobre matéria de educação, art. 24, IX, da Constituição da República. Segundo o Ministro e. Relator:

“1. O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V).

(...)

3. A *prospective overruling*, antídoto ao engessamento do pensamento jurídico, revela oportuno ao Supremo Tribunal Federal rever sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, para que passe a prestigiar, como regra geral, as iniciativas regionais e locais, a menos que ofendam norma expressa e inequívoca da Constituição de 1988.” (ADI 4.060 Rel. Min. Luiz Fux, unânime, julg. 25.02.2015, DJe. 04.05.2015).

Nesta senda, aduz-se a relevância da competência concorrente estadual para concretizar a cooperação federativa em favor da proteção adequada dos direitos fundamentais.

Nesse âmbito, como tenho assentado ao tratar dessa temática, 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. Esse entendimento foi adotado quando do julgamento da ADI 5.356 (a respeito de bloqueadores de celulares), na ADPF 109 e nas ADIs 3356, 3357, 3937 (sobre Amianto), e nos RE 634.248 (reserva de percentual dos cargos e empregos públicos para pessoas com deficiência), bem como no RE 730.721 (regulamentação do uso de embalagens biodegradáveis em estabelecimentos comerciais).

No presente caso, a legislação federal sobre o tema são as leis de nº 9.433 /97 (política nacional de recursos hídricos) e nº 12.783/13 (dispõe sobre a fixação dos níveis das tarifas para o serviço público de energia elétrica), não

havendo, como não poderia, obrigatoriedade dos Estados quanto à instalação de usinas hidrelétricas.

A vedação estabelecida na norma estadual impugnada para a construção de Usinas Hidrelétricas e Pequenas Centrais Hidrelétricas, afinal, concerne estritamente ao exercício da competência concorrente (art. 24, VI e XII, CF/88), pois a regulação tem nítido caráter de regulação protetiva ao meio ambiente, sendo legítimo que os entes federados busquem restringir atividades potencialmente nocivas.

A preocupação central com a preservação ambiental equacionada com aspectos sociais locais relevantes, confere densidade normativa ao art. 225, § 1º e toma a sério o compromisso constitucional de proteção adequada do meio ambiente.

Por ocasião do julgamento das ADIs 4901, 4902, 4903 e 4937 tive oportunidade de constar que a melhor interpretação a ser conferida ao art. 225 da CRFB é aquela que identifica o direito ao meio ambiente como verdadeiro direito fundamental.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito especialmente tutelado pelo texto constitucional, de titularidade difusa, cuja proteção constitui também um dever imposto ao Estado e à sociedade, de modo a garantir a sobrevivência e a qualidade de vida das futuras gerações.

Reconhecer a atividade humana como causadora de danos ambientais tem importantes consequências jurídicas. Ao reconhecer o direito ao meio ambiente equilibrado como direito fundamental das presentes e futuras gerações, o legislador constituinte conclamou os Poderes Públicos e a coletividade a cumprirem o dever de defendê-lo e preservá-lo.

A esse respeito, ganham relevo os estudos apresentados pela Assembleia Legislativa do Mato Grosso (eDOC 33) sobre a lesividade ambiental dos empreendimentos sobre os quais versa a norma, tendo em conta as características físico-biológicas do Rio Cuiabá.

Chamo especial atenção para os estudos de impacto de hidrelétricas na Bacia do Alto Paraguai promovidos pela Agência Nacional de Águas, que caracteriza o Rio Cuiabá como zona vermelha para implementação de empreendimentos da espécie, notadamente pelo relevante papel operado na manutenção do bioma do Pantanal:

“Os resultados do modelo de redes neurais artificiais (RNA) indicaram que 91% dos EHs previstos para a RH-Paraguai alterariam o fluxo de sedimentos em suspensão em mais de 20%, o que pode ser considerada uma perturbação intensa se considerarmos as variações observadas em campo neste estudo. Para se ter uma ideia geral do impacto, caso sejam construídos todos os EHs atualmente previstos para a bacia do rio Cuiabá, 88% da carga atual de sedimentos não chegaria ao Pantanal. O aporte de sedimentos do rio Sepotuba ao rio Paraguai seria reduzido em 35% e, no caso do Taquari, a entrega para a planície seria 51% menor”. (Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/planos-e-estudos-sobre-rec-hidricos/plano-de-recursos-hidricos-rio-paraguai/09-nt-3_2020_spr_sre.pdf, acesso em: 10.04.2023, p. 93.

Há estudos estatísticos e critérios técnicos que deixam nítida a existência de um necessário *trade off* entre a proteção ambiental e o potencial de ganho energético que resultaria da validação da utilização do Rio Cuiabá para aproveitamento de seu potencial hídrico.

A análise estatística dos recursos hídricos da Bacia do Rio Cuiabá apresentou 65.536 milhões de cenários. Para cada um deles foi calculado o valor da Conectividade da rede de drenagem (DCIPD) e da potência instalada total na bacia, e:

“Os resultados mostram que existe um *trade-off* entre as variáveis Potência instalada total na bacia (eixo vertical) e Conectividade da rede de drenagem (DCIPD). De forma geral, a inclusão de novas barragens na bacia permite aumentar a potência instalada, mas tende a fazer com que o índice de conectividade tenha seu valor reduzido. Da mesma forma, o valor original do índice de conectividade só pode ser mantido se não forem construídas novas barragens, ou se forem construídas apenas barragens a montante de barragens já existentes ou de grandes obstáculos naturais, que já representam impedimento para a migração de peixes.

Observa-se, na Figura 8, que no cenário atual, a potência instalada na bacia equivale a 256,86 MW, e o valor de DCIPD é de 90,80%. Num cenário futuro em que fossem implementadas todas as usinas previstas, a potência instalada atingiria 435,24 MW e o valor de DCIPD cairia para 15,60%. Isto significa que a rede de drenagem adequada para a reprodução (desova) dos peixes migradores na bacia do rio Cuiabá seria amplamente desconectada do Pantanal, tornando-se inacessível para estes peixes, caso fossem construídas todas as barragens identificadas no inventário hidrelétrico. As barragens que mais contribuiriam para esta perda de conectividade fluvial seriam as das

usinas localizadas sobre o rio Cuiabá (Guapira II; Iratambé I; Iratambé II; Angatu I; Angatu II Montante; Perudá Montante)” Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/planos-e-estudos-sobre-rec-hidricos/plano-de-recursos-hidricos-rio-paraguai/09-nt-3_2020_spr_sre.pdf, acesso em: 10.04.2023, p. 153.

Em relação aos recursos pesqueiros, concluiu-se que:

“As áreas identificadas como extremamente importantes para a manutenção dos recursos pesqueiros são as bacias dos rios Cuiabá, Cuiabazinho e baixo Manso. Nessas bacias, a reprodução das espécies migradoras foi muito representativa (elevado fluxo de ovos e larvas de migradores) em relação a outras sub-bacias do Cuiabá. Nelas também se verifica a realização de atividades significativas de pesca profissional artesanal e difusa, o que configura conflito de uso local. A instalação de qualquer tipo de barramento nas bacias mencionadas, como os empreendimentos hidrelétricos previstos nesses rios, interromperá a conectividade entre as áreas de jusante e a montante desses EHs, e consequentemente impedirá a chegada dos peixes migradores até as áreas de desova no tempo exato de maturação. Ao impedir a reprodução, poderá provocar impactos negativos sobre a manutenção dos estoques pesqueiros não somente na bacia do Cuiabá, como também na RH Paraguai como um todo, dado que essa bacia é a principal contribuinte para o estoque pesqueiro da RH, configurando, portanto, um conflito de uso de caráter regional. ” (Disponível em: https://www.gov.br/ana/pt-br/assuntos/gestao-das-aguas/planos-e-estudos-sobre-rec-hidricos/plano-de-recursos-hidricos-rio-paraguai/09-nt-3_2020_spr_sre.pdf, acesso em: 10.04.2023, p. 165.

Diante desse cenário, constata-se que o equacionamento entre proteção ambiental e o potencial ganho energético foi ponderado pelo Poder Legislativo estadual em atenção ao princípio da prevenção, em atuação política legítima à luz da Constituição da República. Além disso, a deferência a essa opção legislativa regional é a que melhor privilegia o exercício das capacidades institucionais dos órgãos envolvidos.

O intuito de promover adequada tutela do meio ambiente ressaí nítido da análise de justificativa do projeto de lei pela Assembleia Legislativa Mato Grossense (eDOC 5):

“Um rio que só traz vida não pode morrer pela ação do homem. É urgente e imperioso que o Rio Cuiabá e já protegido, de toda e qualquer degradação ambiental para que as próximas gerações

tenham assegurado o direito ao meio ambiente saudável, e para tanto apresentamos o presente projeto de lei.

As hidrelétricas são as principais fontes de energia elétrica no Brasil e respondem por mais de 80% da oferta, tendo inegável importância no processo de desenvolvimento, da industrialização, da consolidação da agroindústria e dos serviços.

É irrefutável que as hidrelétricas são fundamentais para a vida do País, e continuará sendo a principal fonte de eletricidade. De outro lado, por muitos anos, a energia gerada por hidrelétricas foi tida como limpa, já que não possui efeitos similares aos de energia nuclear ou das termoeletricas.

Apesar de ser uma fonte renovável e não emitir poluentes, as hidrelétricas causam grande impacto ambiental e social. Para a instalação desse tipo de usina e construção de barragens, que refreiam o curso dos rios, é necessário o alagamento de grandes áreas. Essa prática acaba acarretando problemas à fauna e a flora local, como: a destruição da vegetação natural, assoreamento do leito dos rios, desmoronamento de barreiras, extinção de certas espécies de peixes e torna o ambiente propício a transmissão de doenças como malária e esquistossomose.

Os impactos sociais também são visíveis com o deslocamento das populações ribeirinhas e indígenas, algumas que viviam na região há muitos anos, e são obrigadas a mudar-se por causa do alagamento para a construção dos lagos artificiais. E por serem geralmente construídas distante dos centros de consumo, o processo de transmissão de energia, que dá-se por fios, acaba tornando-se mais caro.

Grande obstáculo na produção dos peixes. A piracema é prejudicada com a presença de barragens, os peixes, ao tentarem subir o rio, encontram esse obstáculo e, muitas vezes, ferem-se gravemente, além de ficarem muito exaustos. É nesse momento que muitos predadores se fartam de alimentos. Mesmo quando os peixes conseguem se reproduzir, as larvas e ovos não conseguem sobreviver nos reservatórios. Além disso, as turbinas que podem causar a morte tanto dos peixes quanto dos ovos e larvas.

Vale destacar que, geralmente, as barragens apresentam sistemas para a transposição de peixes com a finalidade de diminuir os impactos relatados. Esses sistemas consistem normalmente em uma espécie de escada que facilita a subida e descida dos peixes.

Quando o nível pluviométrico torna-se menor que o esperado, as hidrelétricas ficam com níveis de água abaixo do requisitado para a produção de energia normal e a geração de energia é transferida para outros tipos de usinas como as termelétricas e nucleares, encarecendo a conta do consumidor.

E apesar de ser uma fonte limpa de energia, apenas 18% da energia mundial é produzida pelas hidrelétricas, pois a maioria dos países não possuem as condições naturais necessárias para a construção dessas usinas. Uma das alternativas é a energia fotovoltaica, que é obtida através da conversão direta da luz em eletricidade por meio do efeito fotovoltaico. A célula fotovoltaica, um dispositivo fabricado com material semicondutor, é a unidade fundamental desse processo de conversão.

No entanto, é preciso que esses empreendimentos não desfigurem por completo nossos rios. Tal determinação é medida de extrema importância para garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental e pressuposto do direito à vida e da dignidade da pessoa humana.

É notório que a água é um bem finito, essencial para a existência humana e por ser tão precioso deve ser conservado e protegido. O Rio Cuiabá é o principal leito na formação da Bacia Hidrográfica, subdivide-se em Alto, Médio e Baixo Cuiabá, suas nascentes estão nas encostas da Serra Azul, município de Rosário Oeste, na junção dos então denominados rios Cuiabá da Larga e Cuiabá Bonito.

A situação hídrica/ambiental da bacia do rio Cuiabá tem um complicador em função da ocupação humana e das características topográficas da região, a qualidade das águas no trecho superior da bacia é afetada pela sedimentação e alteração dos padrões de ocupação do solo.

O solo arenoso e a topografia acidentada desta região produzem elevadas taxas de sedimentação, principalmente com o desmatamento indiscriminado das matas ciliares, que tem causado vários tipos de erosão: (laminar, em sulcos e voçorocas).

Ao longo dos seus 828 km de extensão, o Rio possui uma área 16.000 ha de Preservação Permanente (APP), da qual aproximadamente 2.000 ha encontram-se degradadas, pela intervenção humana, processo que só poderá ser reversível, com a intervenção do próprio homem.

A Bacia do Rio Cuiabá é importante na formação do Pantanal Mato-grossense e para outras partes do Brasil e do mundo, mas, sobretudo em um contexto regional, é muito importante pela sobrevivência de cerca de 75% da população do estado de Mato Grosso”.

Analisadas tais razões, verifico a adoção pelo Poder Legislativo estadual dos critérios e recomendações do órgão técnico do Poder Executivo federal – a Agência Nacional de Águas – ANA – em frutífero diálogo institucional entre poderes de diferentes entes da federação, de modo a concretizar o

federalismo cooperativo prescrito pela Constituição da República com o intuito de promover maior e melhor proteção ao meio ambiente no território do Estado do Mato Grosso.

Nada obstante, por se tratar de competência concorrente é necessário analisar se há violação à sistemática prescrita nos parágrafos do art. 24 da Constituição Federal.

Das informações trazidas aos autos e da interpretação que faço do federalismo cooperativo brasileiro não é possível verificar inconstitucionalidade na legislação estadual. Isso se dá, pois o Estado do Mato Grosso atuou em consonância com o espaço assegurado pela Constituição, nos parágrafos 1º, 2º e 3º do art. 24. Vale dizer, a legislação federal de regência não obsta a edição normativa tal qual levada a efeito pelo Estado do Mato Grosso, que legislou tendo em conta as peculiaridades locais, as quais ficaram **nitidamente** demonstradas acima.

No presente caso a legislação estadual levou em consideração as peculiaridades regionais para conciliar a proteção ao direito fundamental ao meio ambiente hígido e à atividade econômica, a qual é regida pelos princípios do art. 170 da Constituição da República. Vale dizer, a lei estadual questionada não desconsidera as atividades econômicas. Pelo contrário, conforma tais atividades para que se adequem ao princípio constitucional da ordem econômica que demanda a defesa do meio ambiente, conforme o art. 170, VI da Constituição.

Ademais, o fato de o Rio Cuiabá ser considerado como bem da União também não acarreta inconstitucionalidade da lei estadual que busca lhe conferir maior proteção.

Este Supremo Tribunal Federal já reconheceu que a restrição de atividades nocivas ao meio ambiente erigida em face das peculiaridades locais pode legitimamente ser determinada pelos Estados-membros no exercício de competência concorrente. A título de exemplo, esse foi o entendimento do STF no julgamento sobre a 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 BASELEIA SOBRE O CONTROLE DE MOVIMENTOS TRANSFRONTEIRIÇOS DE RESÍDUOS PERIGOSOS E SEU DEPÓSITO. REGIMES PROTETIVOS DE DIREITOS FUNDAMENTAIS. INOBSERVÂNCIA. ART. 2º DA LEI Nº 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 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), incorrente 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), incorrente 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 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 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, 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, (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 DJe019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019)”

Além disso, há que se considerar que o Decreto nº 8.437/2015, ao regulamentar as disposições da Lei Complementar 140/2011, que fixa *normas gerais* sobre o exercício da competência comum relativa à proteção do meio ambiente, previu que apenas serão objeto de licenciamento por órgão ambiental federal as usinas hidrelétricas com capacidade instalada igual ou superior a trezentos megawatt (art. 3º, VII, “a”). Se é dado ao órgão ambiental estadual o poder de licenciar as usinas hidrelétricas de potencial inferior, no exercício de competência administrativa, não há como se reconhecer não possa obstá-las.

Por fim, improcede o argumento de que a Lei Estadual vai na contramão dos compromissos internacionais subscritos pelo Estado Brasileiro. A medida de proteção ambiental, amparada em estudos técnicos que a subsidiam e que evidenciam o impacto sistêmico no âmbito daquela bacia hidrográfica e no Pantanal, enquanto patrimônio nacional, vai ao encontro da Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei nº 11.187/2009, art. 4º, I e Decreto nº 11.075/2022, art. 2º, III e § 1º); da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – UNFCCC (Decreto nº 2.652/1998); do Acordo de Paris (Decreto nº 9073/2017); das metas climáticas brasileiras, submetidas por meio da NDC à UNFCCC, e do Decreto nº 11.075/2022 (Planos Setoriais de Mitigação das Mudanças Climáticas).

Portanto, a Lei nº 11.865/2022 do Estado do Mato Grosso ao vedar a construção de Usinas Hidrelétricas – UHEs e Pequenas Centrais Hidrelétricas – PCHs ao longo da extensão do Rio Cuiabá, exerceu, de forma constitucionalmente legítima, a sua competência concorrente para promover a proteção ao meio ambiente estadual.

Diante de todo o exposto, a norma deve ser declarada constitucional e ADI julgada improcedente.

Plenário Virtual - minuta de voto - 28/04/2023 00:00