

Balizamento normativo das empresas do setor nuclear em face do Direito Ambiental-Constitucional brasileiro

Normative mark of companies in the nuclear sector in the face of Brazilian Constitutional Environmental Law

Celso Antonio Pacheco Fiorillo*

Resumo: A atuação de empresas privadas na pesquisa, prospecção, produção e mesmo no beneficiamento de urânio em face da denominada Política Nuclear brasileira não está adstrita tão somente ao que estabelecem os objetivos específicos relativos à indústria do setor nuclear, prevista no art. 7º do Decreto 9.600/2018. Seu balizamento normativo, antes de tudo e preliminarmente, está necessariamente condicionado às superiores normas constitucionais delimitadoras da tutela jurídica da energia nuclear (arts. 21, XXIII, “a”, 22, XXVI, e 49, XIV) e ligadas que estão à atividade econômica que comporta risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, também estão submetidas aos comandos normativos indicados especificamente nos arts. 225, § 1º, V, e 225, § 6º da nossa Lei Maior e demais dispositivos aplicáveis sujeitando-se, por via de consequência, ao que estabelecem as superiores normas constitucionais balizadoras do Direito Ambiental.

Palavras-chave: Empresas do setor nuclear. Urânio. Bens ambientais. Direito Ambiental-Constitucional.

* Professor convidado, Livre-Docente em Direito Ambiental do Brasil. Doutor e Mestre em Direito das Relações Sociais pela PUCSP. Director Académico do Congresso de Derecho Ambiental Contemporáneo España/Brasil –Universidad de Salamanca – Espanha. Miembro del Grupo de Estudios Procesales de la Universidad de Salamanca – Grupo de Investigación Reconocido Iudicium – Espanha. Professor convidado/visitante na Escola Superior de Tecnologia do Instituto Politécnico de Tomar – Portugal. Professor visitante/pesquisador na Facoltà di Giurisprudenza della Seconda Università Degli Studi di Napoli – Italia. Professor permanente no Programa de Mestrado em Direito da Universidade Nove de Julho (Uninove-SP) – Brasil. Líder do grupo de pesquisa do CNPq “Tutela Jurídica das Empresas em Face do Direito Ambiental-Constitucional” da Uninove. Pesquisador nos grupos de pesquisa do CNPq “Sustentabilidade, Impacto e Gestão Ambiental” da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), “Novos Direitos” da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e “Responsabilidade e Funcionalização do Direito” – Uninove.

Abstract: The performance of private companies in the research, prospection, production and even beneficiation of uranium in the face of the so-called Brazilian Nuclear Policy is not limited to those that establish the specific objectives related to the industry of the nuclear sector provided for in art.7 of Decree 9.600/2018. Its normative approach, first of all and preliminarily, is necessarily conditioned to the superior constitutional rules delimiting the legal protection of nuclear energy (articles 21, XXIII, “a”, articles 22, XXVI, 49, XIV) and, related to economic activity that poses risks to life, quality of life and the environment, are also necessarily subject to the normative commands specifically indicated in art. 225, § 1º, V and 225, § 6º of our Major Law and other applicable provisions subject to, as a consequence, those established by the highest constitutional standards that establish Environmental Law.

Keyword: Nuclear companies. Uranium. Environmental goods. Constitutional Environmental Law.

Introdução

Ocupando posição de destaque no *ranking* mundial de reserva de urânio, com uma usina em construção iniciada nos anos 80, paralisada durante décadas, retomada em 2010 e novamente suspensa em 2015 (Angra 3) e possuindo duas usinas nucleares em operação (Angra 1 e Angra 2), cuja produção de eletricidade, da ordem de 15 TWh, responde por cerca de 2,5% da matriz de oferta de energia elétrica, o Brasil passou, a ter, a partir de dezembro de 2018, uma Política Nuclear organizada conforme diretrizes estabelecidas no Decreto n. 9.600/2018.

A referida norma infraconstitucional, decretada pelo presidente da República dentro de uma iniciativa governamental destinada a impulsionar e mesmo promover a pesquisa e a exploração de urânio como relevante insumo subordinado à energia elétrica em parceria com setores vinculados à livre-iniciativa, visa, ao que tudo indica, não só atender à demanda interna como exportações. Trata-se de “um caso peculiar na discussão da energia e do meio ambiente” como já advertia Leite (2011) no âmbito de nossa ordem econômico- constitucional.

Destarte, se percebe claramente que o conteúdo do referido decreto, ao estabelecer a finalidade de “orientar o planejamento, as ações e as atividades nucleares e radioativas no País, em observância à soberania nacional, com vistas ao desenvolvimento, à proteção da saúde humana e do meio ambiente” (art. 1º), a partir de um Programa Nuclear brasileiro

como um “conjunto de projetos e atividades relacionados com a utilização, para fins pacíficos, da energia nuclear sob a orientação, o controle e a supervisão do governo federal (art. 2º, X)”, pretende, efetivamente, flexibilizar a atuação das Indústrias Nucleares do Brasil, empresa estatal de economia mista vinculada ao Ministério das Minas e Energia que exerce, em nome da União, a gestão da produção e comercialização de materiais nucleares, em proveito do que seria uma *abertura* do referido setor econômico.

Todavia, a possibilidade de atuação de empresas privadas na pesquisa, na prospecção, na produção e mesmo no beneficiamento de urânio em face da denominada Política Nuclear brasileira e, particularmente, dos objetivos específicos relativos à indústria do setor nuclear prevista no art. 7º do Decreto n. 9.600/2018 está, todavia, antes de tudo e preliminarmente, condicionada às superiores normas constitucionais delimitadoras da tutela jurídica da energia nuclear (arts. 21, XXIII, “a”, 22, XXVI, 49, XIV) sendo certo que as referidas empresas do setor nuclear, ligadas que estão à atividade econômica que comporta risco à vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente, também estão, necessariamente, submetidas aos comandos normativos indicados especificamente nos art. 225, § 1º, V e 225, § 6º da nossa Lei Maior e demais dispositivos aplicáveis sujeitando-se, por via de consequência, ao que estabelecem as superiores normas constitucionais balizadoras do Direito Ambiental, merecendo, pois, por parte dos estudiosos do Direito, satisfatória análise.

É o que vamos desenvolver no presente artigo, estruturado através de pesquisa realizada a partir do método hermenêutico, por meio do levantamento dos trabalhos doutrinários elaborados por estudiosos especializados e atuantes no âmbito da matéria investigada e da análise jurídica, vinculada ao Direito Ambiental-Constitucional, assim como das normas infraconstitucionais tudo com o objetivo de adequar, de forma satisfatória, o enquadramento do tema em face de nosso sistema jurídico em vigor.

1 O urânio, sua natureza jurídica de bem ambiental constitucional e seu enquadramento normativo no âmbito infraconstitucional

Metal de aspecto semelhante ao aço, como ensina Guerra (2006) e enquadrado no Decreto n. 9.600/2018 como elemento nuclear (art. 2º, III), o urânio tem sua importância principal “no fato de ser material radioativo” extraído da “uranilita ou pechblenda e de outros minérios

contendo fosfatos e arseniatos uraníferos”. Conforme indica as Indústrias Nucleares do Brasil (INB)¹ “encontram-se vestígios de urânio em muitos pontos da crosta terrestre” observando-se a localização das principais reservas nacionais de urânio, as unidades de extração, beneficiamento e produção de elementos combustíveis e as usinas termonucleares de Angra dos Reis, no Estado do Rio de Janeiro conforme descrito abaixo:

Figura 1 – Reservas nacionais de urânio, unidades de extração, beneficiamento e produção de elementos combustíveis e usina termonuclear de Angra dos Reis



Fonte: ELETROBRAS TERMONUCLEAR – ELETRONUCLEAR. A energia nuclear: história, princípios de funcionamento. Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: www.eletronuclear.gov.br/funcionamento.htm.

¹ Disponível em: <http://www.inb.gov.br/Contato/Perguntas-Frequentes/Pergunta/Conteudo/onde-o-uranio-e-encontrado?Origem=1082>. Acesso em: 13 jan. 2019.

Destarte, como destaca Alves (2008), o principal uso atual do urânio “é na produção de energia elétrica em reatores nucleares”, daí seu enquadramento normativo infraconstitucional como “elemento químico que pode ser utilizado na produção de energia em reatores nucleares”. (Art .2º, III do Decreto n. 9.600/2018).

Assim, o urânio tem natureza jurídico-constitucional de bem ambiental (art. 225 da CF/88) sendo definido no plano infraconstitucional como recurso ambiental em face do que estabelece os arts. 3º, V da Lei n. 6.938/1981 e 2º, IV da Lei n. 9.985/2000. Recebe, pois, preliminarmente, balizamento normativo em face da tutela jurídica dos recursos ambientais conforme fixado pelas normas jurídicas antes referidas além de ter seu enquadramento criminal submetido ao que determina a Lei n. 9.605/1998. (crimes ambientais).

Por via de conseqüência, o urânio, ao ter desde logo seu regramento normativo definido em face da tutela jurídica dos recursos ambientais (bens ambientais), vincula seu uso, em face de qualquer atividade econômica, ao Direito Ambiental, ou seja, para que as empresas possam desenvolver licitamente atividade econômica vinculada ao uso do referido recurso ambiental, a saber, produção do minério destinado ao “ciclo do combustível nuclear”, que inclui a mineração, o beneficiamento, o enriquecimento e a fabricação de pastilhas e do combustível que abastece as usinas nucleares, devem obrigatoriamente obedecer à legislação ambiental balizadora do tema.

Além disso, o uso do referido minério no âmbito das atividades econômicas de grande escala destinadas ao referido “ciclo do combustível nuclear” (mineração, beneficiamento, enriquecimento e fabricação de pastilhas e de combustível que abastece as usinas nucleares) está também subordinado aos comandos normativos de índole ambiental, reguladores das atividades econômicas fixadas em nossa Carta Magna em harmonia com a defesa do meio ambiente (art. 170, VI c/c art. 225 da CF/88, observando-se, inclusive e necessariamente, no que se refere às atividades econômicas antes mencionadas, os necessários cuidados associados à saúde da pessoa humana (art. 225 c/c 196/2000 da CF/88).

Destarte os superiores dispositivos constitucionais que determinam estruturalmente o balizamento normativo destinado a direcionar a atuação do uso de urânio por parte das empresas que atuam no ciclo de combustível nuclear, não admitem qualquer *flexibilização*, recebendo por parte de nossa C/88 comando claro e inequívoco.

2 As empresas do setor nuclear como atividade econômica e o uso de urânio em face do Direito Ambiental-Constitucional: a aplicação dos princípios de Direito Ambiental- Constitucional às atividades econômicas destinadas a realizar o “ciclo do combustível nuclear”

Ao assegurar a todos o livre-exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo em casos previstos em lei (§ único do art. 170 da CF/88), nossa Constituição destacou, de forma importante, a necessidade de se interpretar, no plano normativo, o significado do referido conceito de atividade em face de seus evidentes reflexos em toda a ordem econômico-constitucional particularmente em decorrência do direcionamento estabelecido pelos próprios princípios gerais da atividade econômica (TÍTULO VII – Da Ordem Econômica e Financeira – CAPÍTULO I – DOS PRINCÍPIOS GERAIS DA ATIVIDADE ECONÔMICA).

Não se trata, evidentemente, de pura e simplesmente compreender a atividade em face tão somente da economia, a saber, dentro do termo *economia*, lembrando Leite (2011), como o “quadro físico e institucional dentro do qual se realizam as atividades de produção de bens e serviços requeridos pela sociedade, bem como sua evolução no tempo”, mas de compreender de que forma “as atividades de produção de bens e serviços requeridos pela sociedade” tem seu balizamento fixado pela Constituição Federal de 1988.

Trata-se, em rigor, como lembram Fiorillo e Ferreira (2018), de verificar o que significa atividade no contexto econômico-normativo constitucional-lembrando, de forma evidentemente menos ampla, dentro da análise doutrinário-jurídica e em contexto infraconstitucional, ser a atividade “conceito básico de direito comercial, fenômeno essencialmente humano. (BONFANTE). Hoje, se pode afirmar que é conceito básico de Direito Empresarial. A empresa se realiza pela atividade, como o sujeito se realiza por seus atos. Tanto o ato quanto a atividade se exteriorizam por meio de negócios jurídicos, de tal sorte que se afirma que o contrato é o núcleo básico da atividade empresarial”. (BULGARELLI, 1995, p. 25).

Com efeito, entendida como “qualidade; faculdade ou possibilidade de agir, de se mover, de fazer, empreender coisas; exercício dessa faculdade, ação” (Houaiss, 2009) em face do que se admite ser ativo (“que exerce ação, que age, que tem a faculdade de agir”) o termo

atividade também pode ser perfeitamente explicado no âmbito da economia (atividade econômica) como a faculdade de empreender coisas o que facilita, evidentemente, seu entendimento no contexto da ordem econômico-constitucional com evidentes reflexos no Direito Ambiental-Constitucional, ou seja, a livre-iniciativa passa a atuar em absoluta sintonia com os princípios fundamentais do Direito Ambiental-Constitucional.

Assim, como já teve oportunidade de estabelecer o Supremo Tribunal Federal (STF), “é certo que a ordem econômica na Constituição de 1988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais”.²

Destarte, no plano superior constitucional em vigor (princípio fundamental), a livre-iniciativa (art. 1º, IV da CF/88) como “princípio do liberalismo econômico que defende a total liberdade do indivíduo para escolher e orientar sua ação econômica, independentemente da ação de grupos sociais ou do Estado” implicando “total garantia da propriedade

² “EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 7.844/92, DO ESTADO DE SÃO PAULO. MEIA ENTRADA ASSEGURADA AOS ESTUDANTES REGULARMENTE MATRICULADOS EM ESTABELECIMENTOS DE ENSINO. INGRESSO EM CASAS DE DIVERSÃO, ESPORTE, CULTURA E LAZER. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE A UNIÃO, ESTADOS-MEMBROS E O DISTRITO FEDERAL PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO ECONÔMICO. CONSTITUCIONALIDADE. LIVRE INICIATIVA E ORDEM ECONÔMICA. MERCADO. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA. ARTIGOS 1º, 3º, 170, 205, 208, 215 e 217, § 3º DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. É certo que a ordem econômica na Constituição de 1988 define opção por um sistema no qual joga um papel primordial a livre iniciativa. Essa circunstância não legitima, no entanto, a assertiva de que o Estado só intervirá na economia em situações excepcionais. 2. Mais do que simples instrumento de governo, a nossa Constituição enuncia diretrizes, programas e fins a serem realizados pelo Estado e pela sociedade. Postula um plano de ação global normativo para o Estado e para a sociedade, informado pelos preceitos veiculados pelos seus artigos 1º, 3º e 170. 3. A livre iniciativa é expressão de liberdade titulada não apenas pela empresa, mas também pelo trabalho. Por isso a Constituição, ao contemplá-la, cogita também da “iniciativa do Estado”; não a priviligia, portanto, como bem pertinente apenas à empresa. 4. Se de um lado a Constituição assegura a livre iniciativa, de outro determina ao Estado a adoção de todas as providências tendentes a garantir o efetivo exercício do direito à educação, à cultura e ao desporto [artigos 23, inciso V, 205, 208, 215 e 217 § 3º, da Constituição]. Na composição entre esses princípios e regras há de ser preservado o interesse da coletividade, interesse público primário. 5. O direito ao acesso à cultura, ao esporte e ao lazer, são meios de complementar a formação dos estudantes. 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. ADI 1950 / SP – SÃO PAULO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator: Min. EROS GRAU Julgamento: 03/11/2005 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJ 02-06-2006 PP-00004 EMENT VOL-02235-01 PP-00052 LEXSTF v. 28, n. 331, 2006, p. 56-72 RT v. 95, n. 852, 2006, p. 146-153.

privada, o direito de o empresário investir seu capital no ramo que considerar mais favorável e fabricar e distribuir os bens produzidos em sua empresa da forma que achar mais conveniente à realização dos lucros” conforme explicação de Sandroni (2005), deixa de ser observada em face de sua interpretação inicial e passa a ser admitida em contexto de evidente equilíbrio.

Daí a existência de princípios ambiental-constitucionais como os observados nos incisos do art. 170 sendo certo que dentre os referidos princípios, está exatamente o da defesa do meio ambiente natural/recursos ambientais, do meio ambiente cultural/cidades, do meio ambiente artificial/cidades e do meio ambiente do trabalho/saúde ambiental (art. 170, VI da CF/88), cujo conteúdo constitucional está descrito no art. 225 da CF/88, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV) dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Por via de consequência, ao assegurar a todos o livre-exercício de qualquer atividade econômica, inclusive evidentemente a atividade econômica destinada ao uso de urânio no âmbito da cadeia produtiva do minério, a saber, o denominado “ciclo do combustível nuclear”, que inclui a mineração, o beneficiamento, o enriquecimento e a fabricação de pastilhas e de combustível que abastece as usinas nucleares, nossa Constituição atual condiciona, no plano normativo, o exercício de referida atividade – independentemente de se tratar de empresa estatal de economia mista (como é o caso das Indústrias Nucleares do Brasil) ou não, à defesa do meio ambiente natural/recursos ambientais, do meio ambiente cultural/bens culturais, do meio ambiente artificial (espaço urbano) e do meio ambiente laboral/saúde ambiental orientada, necessariamente, pelos princípios do Direito Ambiental-Constitucional (dentre outros, pelos princípios da prevenção, precaução, do poluidor-pagador, etc.), na forma de suas respectivas tutelas jurídico-constitucionais e conforme a objetiva e segura orientação estabelecida pelo STF na conhecida ADI 3.540.³

³ “A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE. – A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a ‘defesa do meio ambiente’ (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço

Trata-se, portanto de estabelecer uma interpretação normativa destinada a orientar, como dissemos anteriormente, o uso de urânio no âmbito da cadeia produtiva do minério por parte das empresas do setor nuclear, vinculada à denominada gestão de bens ambientais em face da necessária aplicação dos princípios de Direito Ambiental-Constitucional.

3 A aplicação dos princípios de Direito Ambiental-Constitucional em face das atividades econômicas destinadas a realizar o “ciclo do combustível nuclear”: a gestão econômica dos bens ambientais e o princípio da precaução

Aplicável às empresas do setor nuclear, conforme aduzido, o princípio da precaução, em ante o que estabeleceu o STF, no âmbito do contexto em que foi interpretado (RE 627.189),

é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o Estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais.⁴

urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina”. ADI 3540 MC / DF – DISTRITO FEDERAL MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator: Min. CELSO DE MELLO Julgamento: 01/09/2005 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação DJ03-02-2006 PP-00014 EMENT VOL-02219-03 PP-00528.

⁴ “EMENTA Recurso extraordinário. Repercussão geral reconhecida. Direito Constitucional e Ambiental. Acórdão do tribunal de origem que, além de impor normativa alienígena, desprezou norma técnica mundialmente aceita. Conteúdo jurídico do princípio da precaução. Ausência, por ora, de fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal. Presunção de constitucionalidade não elidida. Recurso provido. Ações civis públicas julgadas improcedentes. 1. O assunto corresponde ao Tema n. 479 da Gestão por Temas da Repercussão Geral do portal do STF na internet e trata, à luz dos arts. 5º, *caput* e inciso II, e 225, da Constituição Federal, da possibilidade, ou não, de se impor a concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, por observância ao princípio da precaução, a obrigação de reduzir o campo eletromagnético de suas linhas de transmissão, de acordo com padrões internacionais de segurança, em face de eventuais efeitos nocivos à saúde da população. 2. O princípio da precaução é um critério de gestão de risco a ser aplicado sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos, o que exige que o estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, as quais serão decorrentes de decisões universais, não

Destarte sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos incide o denominado princípio da precaução. Trata-se, na perspectiva do STF e, como adverte Fiorillo (2019), de “critério de gestão de risco” a ser exigido do Estado que deverá analisar os referidos riscos, avaliar os custos das medidas de prevenção e executar as ações necessárias” que deverão ser decorrentes de decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais sendo, pois, como lembra Fiorillo (2019), uma avaliação do risco (aspectos positivos e negativos), definido como a combinação da probabilidade de um acontecimento e das suas consequências (ISO/IEC Guide 73) ligado às atividades econômicas que usam bens ambientais e particularmente aquelas que usam recursos naturais destinados à transformação de produtos ou serviços.

Todavia, no que se refere ao uso de urânio, não estamos diante de “incertezas científicas sobre a possibilidade de um produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos”: trata-se de atividade econômica objetivamente perigosa, perigo que se encontra nos resíduos de alta radioatividade gerados e na possibilidade de acidente nas usinas, que são, via de regra, devastadores para a incolumidade físico-psíquica da pessoa humana como os acidentes de Chernobyl (1986), responsável pela morte de mais de 2,4 milhões de pessoas e, no Brasil, o

discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais. 3. Não há vedação para o controle jurisdicional das políticas públicas sobre a aplicação do princípio da precaução, desde que a decisão judicial não se afaste da análise formal dos limites desses parâmetros e que privilegie a opção democrática das escolhas discricionárias feitas pelo legislador e pela Administração Pública. 4. Por ora, não existem fundamentos fáticos ou jurídicos a obrigar as concessionárias de energia elétrica a reduzir o campo eletromagnético das linhas de transmissão de energia elétrica abaixo do patamar legal fixado. 5. Por força da repercussão geral, é fixada a seguinte tese: no atual estágio do conhecimento científico, que indica ser incerta a existência de efeitos nocivos da exposição ocupacional e da população em geral a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos gerados por sistemas de energia elétrica, não existem impedimentos, por ora, a que sejam adotados os parâmetros propostos pela Organização Mundial de Saúde, conforme estabelece a Lei n. 11.934/2009. 6. Recurso extraordinário provido para o fim de julgar improcedentes ambas as ações civis públicas, sem a fixação de verbas de sucumbência.”

RE627189 /SP-SÃO PAULO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator: Min. DIAS TOFFOLI. Julgamento: 08/06/2016 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-066 DIVULG 31-03-2017 PUBLIC 03-04-2017.

caso Césio-137 (1987),⁵ acidente radioativo acontecido em Goiânia, em 1987, ocasionando 11 mortes e ocorrendo contaminação em mais de 600 pessoas.

Assim, se cuida de matéria que atinge concretamente a saúde dos cidadãos e que exige por parte do Poder Público rigoroso controle, a saber, o referido princípio exige que o Estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, que serão decorrentes de “decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais” conforme aprimorada descrição usada pelo STF.

Em resumo: sem a existência de rigoroso controle por parte do Estado, a ser realizado através e na forma de instrumentos preventivos fixados em nossa Lei Maior, a atividade econômica destinada a realizar o “ciclo do combustível nuclear” não pode ser realizada licitamente.

4 Controle constitucional por parte do Poder Público diante das atividades econômicas destinadas a realizar o “ciclo do combustível nuclear”: saúde ambiental e Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA)

Conforme aduzido, ao estabelecer em 2017 (RE 627.189), o que seria conteúdo normativo da precaução, como mais um dos princípios ambiental-constitucionais existentes e diante de caso concreto que interpretou, vinculado ao meio ambiente natural e à saúde, estabeleceu o julgado do

⁵ “EMENTA DIREITO ADMINISTRATIVO. MILITAR. PENSÃO ESPECIAL. ACIDENTE RADIOATIVO. CÉSIO 137. VÍTIMA DE CONTAMINAÇÃO. PORTADOR DE DOENÇA CRÔNICA. COMPROVAÇÃO POR MEIO DE LAUDO MÉDICO. ÂMBITO INFRACONSTITUCIONAL DO DEBATE. OCORRÊNCIA DA ALEGADA AFRONTA AOS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS INVOCADOS NO APELO EXTREMO DEPENDENTE DA REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA CONSTANTE NO ACÓRDÃO REGIONAL. SÚMULA 279/STF. EVENTUAL VIOLAÇÃO REFLEXA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL NÃO VIABILIZA O MANEJO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO PUBLICADO EM 29.4.2010. As razões do agravo regimental não são aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada, mormente no que se refere ao óbice da Súmula 279 do STF, a inviabilizar o trânsito do recurso extraordinário. Precedentes. Agravo conhecido e não provido.”

ARE 692689 AgR/GO – GOIÁS AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO Relator: Min. ROSA WEBER Julgamento: 19/02/2013 Órgão Julgador: Primeira Turma Publicação PROCESSO ELETRÔNICO DJe-042 DIVULG 04-03-2013 PUBLIC 05-03-2013.

STF a necessidade de melhor compreender a matéria no plano do uso dos recursos naturais/meio ambiente natural em face das atividades econômicas asseguradas constitucionalmente aos empreendedores, em harmonia com a ordem jurídica do capitalismo, adotada por nossa Lei Maior (arta. 1º, IV e 170 e ss da CF/88). Daí o referido princípio, concretamente interpretado pelo STF, exigir que o Estado analise os riscos, avalie os custos das medidas de prevenção e, ao final, execute as ações necessárias, que serão decorrentes de “decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais”, para que uma determinada atividade econômica possa ser lícitamente desenvolvida.

Destarte, ao aperfeiçoar a satisfatória compreensão do princípio constitucional-econômico da defesa do meio ambiente (art. 170, VI) particularmente em face do “tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação”. estabeleceu o STF, em face das incumbências atribuídas constitucionalmente ao Poder Público, no âmbito do Direito Constitucional-Ambiental, um verdadeiro novo conteúdo exigível para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, a saber, um conteúdo sempre exigível no plano da elaboração dos estudos prévios de impacto ambiental (art. 225, § 1º, IV).

Assim, a partir de 2017, restou claramente fixada a interpretação jurídica no sentido de a Constituição Federal determinar ao Poder Público seu dever de não só exigir, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, EIA (art. 225, § 1º, IV), como de controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco à vida, a qualidade de vida e ao meio ambiente (art. 225, § 1º, V). Por via de consequência, como adverte Fiorillo (2019), “a partir do RE 627.189, salvo melhor juízo, o Poder Público, em face da incumbência que lhe foi determinada pelo art. 225, parág. 1º, IV, deverá analisar os riscos, avaliar os custos das medidas de prevenção e, ao final, executar as ações necessárias, as quais serão decorrentes de “decisões universais, não discriminatórias, motivadas, coerentes e proporcionais”, como procedimento de gestão de riscos obrigatório nas atividades econômicas vinculadas ao meio ambiente natural/recursos naturais”.

Trata-se, por via de consequência de análise qualitativo-quantitativa, que, evidentemente, não se reveste de caráter absoluto, a ser aplicada sempre que existirem incertezas científicas sobre a possibilidade de um

produto, evento ou serviço desequilibrar o meio ambiente ou atingir a saúde dos cidadãos tudo com a finalidade de balizar as atividades econômicas exercidas em harmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção do meio ambiente. Todavia, como dissemos, estamos analisando uma atividade econômica objetivamente perigosa, perigo que se encontra nos resíduos de alta radioatividade gerados e na possibilidade de acidente nas usinas, que são, via de regra, devastadores à incolumidade físico-psíquica da pessoa humana.

Com efeito, estabelecida, no plano normativo-constitucional como um direito social (art. 6º) e fundamentada no princípio fundamental-constitucional da dignidade da pessoa humana (art.1º, III), a saúde, conforme advertem Fiorillo e Ferreira (2018), é “direito de todos e dever do Estado,⁶ garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (art. 196), “cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado” (art. 197).

Além disso, o direito à saúde, conforme já estabeleceu o STF, “além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas – representa consequência constitucional indissociável do direito à vida”; traduzindo “bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público”, representando “prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196)”⁷ dentro de uma

⁶ RE 881090 AgR/RN – RIO GRANDE DO NORTE AG.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO Julgamento: 17/11/2017 Órgão Julgador: Primeira Turma Publicação PROCESSO ELETRÔNICO DJE-272 DIVULG 28-11-2017 PUBLIC 29-11-2017. EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO À SAÚDE. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MEDICAMENTO. FORNECIMENTO. OBRIGAÇÃO SOLIDÁRIA. ENTES FEDERATIVOS. PRECEDENTES. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o fornecimento gratuito de tratamentos e medicamentos necessários à saúde de pessoas hipossuficientes é obrigação solidária de todos os entes federativos, podendo ser pleiteado de qualquer deles, União, Estados, Distrito Federal ou Municípios (Tema 793). 2. Agravo interno a que se nega provimento.

⁷ EMENTA: PACIENTE COM HIV/AIDS – PESSOA DESTITUÍDA DE RECURSOS FINANCEIROS – DIREITO À VIDA E À SAÚDE – FORNECIMENTO GRATUITO DE MEDICAMENTOS – DEVER CONSTITUCIONAL DO PODER PÚBLICO (CF, ARTS. 5º, CAPUT, E 196) – PRECEDENTES (STF) – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. O

interpretação unitária, que aglutina os arts. 6º, 196 e segs. e 225 da Lei Maior em harmonia com o princípio fundamental constitucional indicado no seu art. 1º, III.

Ratificando os argumentos antes aduzidos, cabe destacar que a própria Carta Magna, sabedora dos devastadores danos já ocasionados por atividades econômicas que usam o urânio, estabeleceu, de maneira inédita, em seu próprio texto, que “a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa”, adotando em superior plano normativo a responsabilidade objetiva em face de danos ocasionados pelas atividades econômicas destinadas a realizar o ciclo do combustível nuclear.

Senão vejamos.

DIREITO À SAÚDE REPRESENTA CONSEQUÊNCIA CONSTITUCIONAL INDISSOCIÁVEL DO DIREITO À VIDA. – O direito público subjetivo à saúde representa prerrogativa jurídica indisponível assegurada à generalidade das pessoas pela própria Constituição da República (art. 196). Traduz bem jurídico constitucionalmente tutelado, por cuja integridade deve velar, de maneira responsável, o Poder Público, a quem incumbe formular – e implementar – políticas sociais e econômicas idôneas que visem a garantir, aos cidadãos, inclusive àqueles portadores do vírus HIV, o acesso universal e igualitário à assistência farmacêutica e médico-hospitalar. – O direito à saúde – além de qualificar-se como direito fundamental que assiste a todas as pessoas – representa consequência constitucional indissociável do direito à vida. O Poder Público, qualquer que seja a esfera institucional de sua atuação no plano da organização federativa brasileira, não pode mostrar-se indiferente ao problema da saúde da população, sob pena de incidir, ainda que por censurável omissão, em grave comportamento inconstitucional. A INTERPRETAÇÃO DA NORMA PROGRAMÁTICA NÃO PODE TRANSFORMÁ-LA EM PROMESSA CONSTITUCIONAL INCONSEQUENTE. – O caráter programático da regra inscrita no art. 196 da Carta Política – que tem por destinatários todos os entes políticos que compõem, no plano institucional, a organização federativa do Estado brasileiro – não pode converter-se em promessa constitucional inconsequente, sob pena de o Poder Público, fraudando justas expectativas nele depositadas pela coletividade, substituir, de maneira ilegítima, o cumprimento de seu impostergável dever, por um gesto irresponsável de infidelidade governamental ao que determina a própria Lei Fundamental do Estado. DISTRIBUIÇÃO GRATUITA DE MEDICAMENTOS A PESSOAS CARENTES. – O reconhecimento judicial da validade jurídica de programas de distribuição gratuita de medicamentos a pessoas carentes, inclusive àquelas portadoras do vírus HIV/AIDS, dá efetividade a preceitos fundamentais da Constituição da República (arts. 5º, caput, e 196) e representa, na concreção do seu alcance, um gesto reverente e solidário de apreço à vida e à saúde das pessoas, especialmente daquelas que nada têm e nada possuem, a não ser a consciência de sua própria humanidade e de sua essencial dignidade. Precedentes do STF. (RE 271286 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 12/09/2000, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJ 24-11-2000 PP-00101 EMENT VOL-02013-07 PP-01409).

5 Responsabilidade objetiva em face de danos ocasionados por atividades econômicas destinadas a realizar o “ciclo do combustível nuclear”

Seguindo a natural evolução, já observada no plano infraconstitucional em face da existência da Lei n. 6.453/1977 que dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados a atividades nucleares, nossa Lei Maior estabelece que “a responsabilidade civil por danos nucleares independe da existência de culpa”. (art. 21, XXIII, “d”).

Todavia, conforme analisado, a matéria deve ser interpretada de forma sistemática e, portanto, condicionada aos superiores regramentos ambientais.

Daí o comando normativo previsto em nossa Lei Maior (art. 225, § 3º) em face de condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente (meio ambiente natural, meio ambiente cultural, meio ambiente artificial e meio ambiente do trabalho), sujeitando os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, à obrigação de reparar danos causados dentro, evidentemente, das hipóteses (observando-se caso a caso), previstas em nossa Constituição.

Assim, o uso de bens ambientais (recursos ambientais), em desacordo com as superiores orientações do Direito Ambiental-Constitucional, submete os obrigados a reparar o dano causado, tendo em vista, na sempre lembrada lição do ministro Celso de Mello, “a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual”.

Trata-se, pois, de responsabilidade fixada por nossa Constituição Federal (e não tão somente por regras infraconstitucionais como as delimitadas pela Lei n. 6.453/1977), em face de ordem econômico-capitalista e dos riscos dela derivados (art. 1º, IV c/c art. 170 e ss), que visa a assegurar a reparação do dano entendido, na lição clássica contida na obra de Enneccerus (1954), como “toda desventaja que experimentamos em nuestros bienes jurídicos (patrimônio, cuerpo, vida, salud, honor, crédito, bienestar, capacidade de adquisición, etc.)”. Daí, ao estabelecer comandos destinados ao dever de reparar danos causados ao meio ambiente, tem nossa Lei Maior o cuidado também com a “manera imperfecta, sólo con dinero a tenor del valor (prestación del interés pecuniario)” na didática lição de Fischer (1938).

Aqui, evidentemente, não estabeleceu nossa Constituição Federal uma regra de *reponsabilidade civil* estruturada na clássica teoria da responsabilidade contratual sob o fundamento de culpa na clássica lição difundida por Lima (1998) associada à doutrina que fundamenta, historicamente, o subsistema normativo-civil vinculado à ideologia de um *direito privado* ou mesmo de quaisquer outras regras estabelecidas a partir de interpretação emanada diretamente de leis federais.

Na verdade, cuidou nossa Carta Magna, isso sim, de deixar explicitado, de forma clara e inequívoca, comando destinado a reparar danos causados em face de condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente realizadas por infratores (pessoas físicas ou jurídicas) dentro de interpretação própria de gênese constitucional, ou seja, e lembrando uma vez, mais a clássica lição de Lima (1998) citando Josserand (1926), “quem guarda os benefícios que o acaso de sua atividade lhe proporciona deve, inversamente, suportar os males decorrentes da mesma atividade”.

Por via de consequência e visando a estabelecer o uso de urânio destinado a realizar o “ciclo do combustível nuclear” em harmonia com a defesa do meio ambiente, estamos diante de hipótese de responsabilidade em que, não importa, como adverte Fiorillo (2019), “nenhum julgamento de valor sobre os atos do responsável”, bastando “que o dano se relacione materialmente com esses atos, porque aquele que exerce uma atividade deve assumir os riscos”, dentro de uma “equação binária cujos polos são o dano e a autoria do evento danoso”.

Assim determina nossa Constituição Federal, direta e independentemente de critérios outros fixados em normas infraconstitucionais, não só em face do que explicitamente indica o art. 21, XXIII, como em decorrência do que estabelece o art. art. 225, § 3º, que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, à obrigação de reparar os danos causados.

Trata-se, pois, de dever de reparação em que é irrelevante o dolo, ou a culpa dos infratores (responsabilidade objetiva) exigindo-se, todavia, necessariamente, além da existência do dano a existência do nexo de causalidade entre o fato e o dano, a saber: “sólo se há de indemnizar aquel daño que constituya una consecuencia Del hecho que obliga a la indemnización” na precisa advertência de Enneccerus. (1954).

Conclusão

A atuação de empresas privadas na pesquisa, prospecção, produção e mesmo no beneficiamento de urânio diante da denominada Política Nuclear brasileira não está adstrita tão somente ao que estabelecem os objetivos específicos relativos à indústria do setor nuclear prevista no art. 7º do Decreto n. 9.600/2018.

Sua tutela jurídica, antes de tudo e preliminarmente, está condicionada às superiores normas constitucionais delimitadoras da tutela jurídica da energia nuclear e ligadas que estão à atividade econômica que comporta risco à vida, à qualidade de vida e ao meio ambiente, também estão necessariamente submetidas aos superiores comandos normativos balizadores do Direito Ambiental-Constitucional.

Daí nosso sistema normativo-ambiental, como um conjunto de regras condicionadoras da ordem econômico-constitucional em harmonia com a defesa da dignidade da pessoa humana, estabelece adequados instrumentos preventivos e mesmo repressivos destinados a tutelar as referidas empresas em concordância com o que determina nosso Direito Positivo em vigor.

Referências

ALVES, Nilton Pereira. *Guia dos elementos químicos*. São Paulo: Quimilab Produtos de Química Fina, 2008.

BULGARELLI, Waldirio. *Contratos mercantis*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

ENNECCERUS, Ludwig. *Derecho de obligaciones*. Barcelona: Bosch Casa Editorial, 1954.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Tutela jurídica do patrimônio cultural brasileiro em face do Direito Ambiental-Constitucional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de Direito Ambiental brasileiro* São Paulo: Saraiva, 2019.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. *Tutela Jurídica da saúde em face do Direito ambiental-brasileiro: saúde ambiental e meio ambiente do trabalho*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FISCHER, Hans Albrecht. *A reparação dos danos no Direito Civil*. Coimbra: Armeio Amado, 1938.

GUERRA, Antonio Teixeira. *Novo dicionário geológico-geomorfológico*. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

HOUAISS, Antonio. *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

JOSSERAND, Louis. *Les transports en service intérieur et en service international*. Paris: Rousseau, 1926.

LEITE, Antonio Dias. *A economia brasileira: de onde viemos e onde estamos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LIMA, Alvino. *Culpa e risco*. 2. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 1998.

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia do século XXI*. Rio de Janeiro: Record; São Paulo: Record, 2005.