



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Lei da Câmara nº 191, de 2010 (nº 2.881, de 2004, na origem), do Presidente da República, que *institui o Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro – SIPRON e revoga o Decreto-Lei nº 1.809, de 7 de outubro de 1980.*

RELATOR: Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 191, de 2010, de iniciativa do Poder Executivo, *institui o Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro – SIPRON e revoga o Decreto-Lei nº 1.809, de 7 de outubro de 1980.*

Nesse sentido, o art. 1º da proposição institui o Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro (SIPRON), com o propósito de assegurar o planejamento, a coordenação e a execução de ações e providências integradas e continuadas que visem a permitir a imediata e eficaz proteção à população, aos trabalhadores em atividades nucleares, ao meio ambiente e às instalações e projetos do Programa Nuclear Brasileiro.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

O art. 2º consigna que o SIPRON será estruturado com um órgão central, vinculado ao Governo Federal, e com órgãos de coordenação setorial, unidades operacionais e órgãos de apoio. Ademais, o art. 3º estatui que o órgão central tenha a atribuição específica de planejar, coordenar e supervisionar as atividades do SIPRON.

Por seu turno, o art. 4º, *caput*, preceitua que os órgãos de coordenação setorial são os órgãos ou instituições da administração pública federal responsáveis pela coordenação das atividades, na área nuclear, relacionadas à proteção da população, da saúde do trabalhador, do meio ambiente, do material, das instalações e das salvaguardas nacionais. O parágrafo único prevê que aos referidos órgãos compete orientar, supervisionar e fiscalizar as atividades das unidades operacionais do sistema, nas respectivas áreas de atuação.

O *caput* do art. 5º, por sua vez, dispõe que as unidades operacionais são os órgãos, instituições e empresas federais, estaduais e municipais que têm responsabilidade pela operação e administração de instalações nucleares e atribuições diretas na execução de programas, projetos e atividades da área nuclear no País. O parágrafo único desse artigo expressa que a tais unidades operacionais compete cumprir e fazer cumprir as normas, instruções e legislações específicas relacionadas às respectivas atribuições, bem como assegurar que sejam adotadas todas as medidas necessárias à segurança dos programas, projetos e atividades de suas respectivas responsabilidades.

O art. 6º, *caput*, define os órgãos de apoio, ou seja, os órgãos, instituições e empresas federais, estaduais,



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

municipais e privados que, indiretamente relacionados aos programas, projetos e atividades da área nuclear no País têm relação direta e eventual com a segurança no espaço geográfico onde eles são desenvolvidos. O respectivo parágrafo único preceitua que a esses órgãos compete prestar a assistência técnica e operacional, quando requerida, nas ações de resposta às necessidades para garantir a proteção à população, à saúde do trabalhador, ao meio ambiente, ao material, às instalações e às salvaguardas nacionais presentes nos programas, projetos e atividades da área nuclear desenvolvidos no território nacional.

O art. 7º estipula que os órgãos, instituições e empresas participantes do SIPRON ficam sujeitos à orientação normativa do órgão central, sem prejuízo da subordinação ao órgão, instituição ou empresa em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

O *caput* do art. 8º consigna que a regulamentação do SIPRON será estabelecida por decreto e o correspondente parágrafo único declara que o regulamento do SIPRON estabelecerá a sua estrutura organizacional, as atribuições dos órgãos, instituições e empresas que o compõem e demais disposições necessárias ao cumprimento do disposto na lei que se quer aprovar.

Por fim, o art. 9º traz a cláusula de vigência a partir da publicação da lei almejada e o art. 10 revoga o Decreto-Lei nº 1.809, de 7 de outubro de 1980.

A proposição foi encaminhada à Câmara dos Deputados pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República em 20 de janeiro de 2004, por meio da Mensagem nº 19, de 2004, e a Exposição de Motivos (EM),



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

datada em 29 de outubro de 2003, foi assinada pelo então Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, Roberto Amaral.

Em resumo a EM registra que o SIPRON foi instituído pelo Decreto-Lei nº 1.809, de 7 de outubro de 1980, com o propósito de assegurar o planejamento integrado, a ação conjunta e a execução continuada de providências que visem a atender às necessidades de segurança do Programa Nuclear Brasileiro e de seu pessoal, bem como da população e do meio ambiente com eles relacionados.

A EM anota, ainda, que com o passar do tempo o texto legal original, que nominava órgãos e entidades específicos, foi ficando desatualizado em razão das alterações administrativas efetivadas desde então. Daí a necessidade de uma reformulação da legislação, com o objetivo de contemplar o atendimento das cláusulas previstas na Convenção de Segurança Nuclear, assinado pelo Brasil em 20 de setembro de 1994; o estabelecimento de perenidade da lei, caracterizando os órgãos do Sistema pelas respectivas responsabilidades, independente das nomeações que lhes são atribuídas; a perfeita caracterização do SIPRON como sistema responsável por garantir a prevenção e pronta resposta às ocorrências que possam comprometer as atividades nucleares do País; e o enquadramento das atividades relacionadas à área nuclear como assunto de interesse estratégico do Estado.

Na Câmara dos Deputados a iniciativa foi objeto de alteração no seu art. 1º, por meio de emenda apresentada pelo Deputado Luiz Sérgio, relator na Comissão de Minas e Energia daquela Casa, que inclui, entre os propósitos do SIPRON, os de assegurar o



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

planejamento, a coordenação e a execução de ações e providências integradas que visem permitir a imediata e eficaz proteção à população, aos trabalhadores em atividades nucleares e ao meio ambiente do Programa Nuclear Brasileiro.

No Senado a matéria foi distribuída a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), cabendo a essa última a decisão terminativa, nos termos do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal.

Por fim, cumpre registrar que não foram apresentadas emendas à proposição em tela.

II – ANÁLISE

Cabe a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição em pauta.

A Constituição Federal, no seu art. 21, XXIII, estipula que compete à União explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer o monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, podendo – em determinados casos muito específicos – a exploração de que se trata ser autorizada a outras entidades, públicas ou privadas, por meio de permissão, conforme previsto nas alíneas *b* e *c* do dispositivo legal acima referido (conforme também o art. 177, V).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Outrossim, o art. 22, XXVI, da Lei Maior, consigna a competência privativa da União para legislar sobre atividades nucleares de qualquer natureza.

E se a legislação sobre atividades nucleares é competência privativa da União, por extensão e simetria lógica, parece-nos que a legislação que dispõe sobre sistema de proteção a programa relativo a atividades nucleares também será, embora não possa ser afastada a possibilidade de que certas matérias contíguas possam também ser tratadas por legislação de competência estadual e municipal, como certas questões relativas à proteção da saúde e do meio ambiente, consoante, por exemplo, o art. 24, VII e XII, da Lei Maior.

Por outro lado, por pertinente cabe também fazer referência ao art. 49, XIV, da Constituição Federal, que confere competência exclusiva ao Congresso Nacional para aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares. A uma primeira vista tal dispositivo poderia levar-nos a entender que todo e qualquer assunto relativo a matéria nuclear não seria tratado por meio de lei formal, mas sim por decreto legislativo, vale dizer, prescindiria da sanção do Presidente da República.

Todavia, não nos parece ser o caso, pois além do disposto no art. 22, XXVI, da Lei Maior, que confere competência privativa à União para legislar sobre atividades nucleares de qualquer natureza (e as matérias da competência da União em regra são objeto de lei formal, conforme preceitua o art. 48) o art. 225, § 6º, declara expressamente que as usinas nucleares deverão ter a sua localização definida em **lei federal**, expressão que no contexto da Constituição Federal quer significar lei formal.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Ou seja, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República.

A propósito do disposto no art. 49, XIV, devemos fazer ainda referência aos comentários do Professor Paulo Affonso Leme Machado, que analisa detalhadamente o tratamento constitucional da questão nuclear, em obra já clássica, *Direito Ambiental Brasileiro* (Ed. Malheiros, 4^a edição, 1994, p. 47; conforme também a 16^a edição, 2008, pp. 146/147), na qual afirma ... “*a implantação de uma usina que opera com reator nuclear está submetida a dois controles: o prévio – através da lei (art. 225, § 6º) – e o posterior (arts. 21, XXIII, ‘a’ e 49, XIV). Pensamos que é razoável assim entender-se, pois a inserção do § 6º no art. 225 não visou ab-rogar parcialmente os arts. 21, XXIII, ‘a’ e 49, XIV. Não se mencionou nesses artigos de estruturação da competência da União e do Congresso Nacional – artigos que dão a enervatura de qualquer Constituição –, que só estariam sujeitas à competência exclusiva do Congresso Nacional as atividades nucleares, exceto as usinas que operem com reator nuclear*”.

Entendemos que é razoável a interpretação do Professor Leme Machado para o art. 49, XIV, que se trata de controle *a posteriori*, vale dizer, controle da aplicação da lei, pois nos parece que seria enredar-se numa contradição antagônica entender que a Constituição estabelece que toda e qualquer iniciativa do Poder Executivo em matéria nuclear teria que previamente ser aprovada exclusiva (ou seja, excepcionalmente) pelo Congresso Nacional e que exatamente a de maior interesse para os representantes do povo (o local exato da instalação de determinada usina nuclear) seria objeto do processo legislativo ordinário, isto é, objeto de processo de lei aprovada pelo Congresso e sancionada pelo Poder Executivo.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

De outra parte, no que diz respeito aos aspectos da proposição relativos à organização da administração pública entendemos também que não há óbices à sua tramitação. Com efeito, os órgãos administrativos referidos no texto são órgãos já existentes e que compõem a estrutura administrativa da União e dos demais entes federativos ou que órgãos que serão posteriormente criados.

Da mesma forma, não enxergamos óbices no que se refere ao não-detalhamento da estrutura organizacional na proposição, que está implicitamente referida no art. 8º do projeto, que prevê a regulamentação da matéria por decreto. E quanto a essa previsão ela está prevista na Constituição Federal, que confere competência privativa ao Presidente da República para dispor mediante decreto sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (art. 84, VI).

Ademais, o inciso IV, também do art. 84, estatui a competência privativa do Presidente da República para expedir decretos e regulamentos destinados a concretizar a fiel execução das leis.

Todavia, cabe aqui ressaltar que se futuro decreto expedido pelo Poder Executivo para regulamentar lei advinda da presente proposição extrapolar das normas previstas na própria lei ou dos limites constantes da Constituição, exorbitando do poder regulamentar, o Congresso Nacional poderá sustar tal exorbitação, por meio de decreto legislativo, conforme também previsto na Lei Maior (art. 49, V).



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

Finalmente, cumpre ainda consignar que as questões técnico-científicas referentes ao mérito da proposição deverão ser apreciadas pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática, à qual caberá também decidir terminativamente sobre a matéria, nos termos regimentais.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade do Projeto de Lei da Câmara nº 191, de 2010.

Sala da Comissão, 16 novembro de 2011

Senador Eunício Oliveira, Presidente

Senador ALOYSIO NUNES FERREIRA, Relator