

PARECER Nº , DE 2012

Da COMISSÃO DE SERVIÇOS DE INFRAESTRUTURA, 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 DELCÍDIO DO AMARAL

I – RELATÓRIO

Vem à consideração desta Comissão o Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 191, de 2010, de iniciativa 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.*

Em seu art. 1º, o PLC define que a instituição do Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro (SIPRON) tem 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.

No art. 2º a proposição determina que o SIPRON seja estruturado em torno de 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.

Em seu art. 4º, *caput*, o projeto 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 como sendo os órgãos, instituições e empresas federais, estaduais, municipais e privados que, indiretamente relacionados aos programas, projetos e atividades da área nuclear no País, tenham 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, onde 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 incluiu, entre os propósitos do SIPRON, os de assegurar o 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 Federal, a matéria foi aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) tão somente quanto aos aspectos de regimentalidade, legalidade e constitucionalidade no dia 16 de novembro de 2011, com parecer da lavra do Senador Aloysio Nunes Ferreira.

Por força de requerimento apresentado pela nobre Senadora Lúcia Vânia, o projeto veio a esta Comissão de Serviços de Infraestrutura, devendo ir em seguida à de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT), aonde terá 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 Serviços de Infraestrutura, nos termos preconizados no art. 104 do Regimento Interno do Senado Federal, o exame de proposições pertinentes a transportes de terra, mar e ar, obras públicas em geral, minas, recurso geológicos, serviços de telecomunicações, parcerias público-privadas e agências reguladoras pertinentes, além de outros assuntos correlatos.

A Carta da República determina, em seu art. 21, XXIII, 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).

De igual relevância constitucional, o art. 49, XIV, da Constituição Federal confere competência exclusiva ao Congresso Nacional para aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares.

Quanto à análise constitucional cabe salientar que no art. 5º do projeto de lei sob análise há uma clara inconstitucionalidade, uma vez que atribui a responsabilidade pela operação de instalações nucleares também a “organizações estaduais e municipais”. Tais responsabilidades são estritamente da competência da União, por força do art. 21 da Constituição Federal, senão vejamos:

Art. 21. Compete à União:

.....

XXIII – 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, atendidos os seguintes princípios e condições:

- a) toda atividade nuclear somente será admitida para fins pacíficos e mediante a aprovação do Congresso Nacional;
- b) sob regime de permissão, são autorizadas a comercialização e a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais;
- c) sob regime de permissão, são autorizadas a produção, comercialização e utilização de radioisótopos de meia-vida igual ou inferior a duas horas;

.....

Tal inconstitucionalidade deve ser sanada, tendo em vista que esse artigo trata justamente das instalações nucleares que são objeto do SIPRON.

Quanto ao mérito, tem-se que o PLC nº 191, de 2010, foi elaborado em 2004 com o objetivo de substituir o Decreto-Lei nº 1.809, de

1980. No entanto, a proposta aos moldes em que foi elaborada não mais atende os objetivos de segurança do Programa Nuclear Brasileiro, pouco inova em relação à legislação anterior, utiliza-se de uma linguagem ultrapassada, estabelece uma estrutura rígida e inadequada para o SIPRON e não aborda elementos essenciais e indispensáveis a qualquer atividade de proteção nuclear.

Um projeto de lei que se proponha a tratar da proteção do Programa Nuclear Brasileiro tecnicamente dever abordar claramente, no mínimo, quatro aspectos:

- a) a atuação do SIPRON na proteção do Programa Nuclear;
- b) a atuação do SIPRON em situações de emergência nuclear;
- c) a atuação do Governo Federal na coordenação de ações nos casos de impossibilidade de ação de quaisquer membros do Sistema em situações que requeiram a proteção do Programa Nuclear e em situações de emergência nuclear;
- d) a proteção do conhecimento e da tecnologia nucleares.

Esses quatro aspectos essenciais foram discutidos dentro do governo com os dirigentes da Comissão Nacional de Energia Nuclear, Eletrobrás Termonuclear, Centro Tecnológico da Marinha e Indústrias Nucleares Brasileiras. Dessas discussões e após a incorporação dos comentários do Ministro Chefe do Gabinete de Segurança Institucional resultou o Substitutivo ao PLC nº 191, de 2010.

Ainda na análise de mérito, temos que no art. 1º o PLC nº 191, de 2010, nada inova em relação ao Decreto-Lei nº 1.809, de 1980, enumerando os elementos que serão objeto da proteção do SIPRON: a) população; b) trabalhadores em atividades nucleares; c) meio ambiente; d) instalações e projetos.

Foram esquecidos na elaboração do projeto dois elementos extremamente importantes nos dias atuais: a tecnologia e o conhecimento nucleares. Vale lembrar que o Brasil é hoje um dos cinco países que detém toda a tecnologia do ciclo do combustível nuclear, a qual, com certeza tem valor muito maior que todas as instalações nucleares já construídas no país.

Assim sendo, é inconcebível que um Sistema para a proteção das atividades nucleares brasileiras omita esses importantíssimos elementos. Essa omissão não se justifica, particularmente, numa época em que todos os países que utilizam a tecnologia nuclear adotam sistemas e métodos cada vez mais sofisticados para protegê-la.

O art. 2º fixa em lei uma estrutura para o SIPRON muito semelhante àquela estabelecida no Decreto-Lei nº 1.809, de 1980, que jamais foi efetivada ao longo dos trinta anos de existência do Sistema. Além disso, com as rápidas mudanças que estão ocorrendo no Programa Nuclear Brasileiro, com a instalação de todas as unidades do ciclo do combustível, a construção de novos reatores de potência e o desenvolvimento da propulsão naval, parece-nos inadequado fixar em lei todo o detalhamento da estrutura de um sistema de proteção.

Esse procedimento torna muito mais difícil o aprimoramento do Sistema, em uma atividade que evolui rapidamente à medida que novas tecnologias e novos conceitos de proteção surgem no mercado.

Dessa forma, entendemos que o detalhamento da estrutura do SIPRON deve ser estabelecida em decreto, que é um instrumento mais ágil e condizente com as mudanças que ocorrem na área nuclear.

O art. 2º estabelece, ainda, a vinculação do SIPRON ao Governo Federal. Essa providência, no nosso entendimento, é efetivamente desnecessária uma vez que conforme dita o art. 177 da Constituição Federal – todas as atividades nucleares no território nacional constituem-se em monopólio da União. Assim sendo, obviamente, um sistema para protegê-las só poderia estar vinculado ao governo federal e não aos estados federados e, muito menos, aos municípios ou à iniciativa privada.

Ademais, a experiência demonstrou ao longo dos mais de trinta anos de existência do SIPRON que o local ideal para sua vinculação é a Presidência da República a qual, por sua natureza, é mais adequada para coordenar ações que envolvam vários ministérios e organizações de governo.

Ademais, na atual estrutura da Presidência da República, o Gabinete de Segurança Institucional é o órgão que reúne melhores condições para exercer a função de órgão central do SIPRON.

O art. 3º, por sua vez, nada inova em relação ao Decreto-Lei nº 1.809, de 1980 uma vez que apenas menciona a atribuição óbvia do órgão central de coordenar o Sistema.

Já o art. 4º define os chamados órgãos de coordenação setorial. Essa definição é praticamente a mesma utilizada no Decreto-Lei nº 1.809, de 1980. Como já foi dito acima, o detalhamento em lei de estruturas para cuidar da proteção nuclear é completamente inadequada. Além disso, essa definição nunca foi utilizada para qualquer fim durante os mais de trinta anos de existência do Sistema.

O art. 6º tenta definir e dar competências, com uma linguagem extremamente pouco clara, ao que chama de “órgãos de apoio”. Da forma como está redigido o artigo, não é possível compreender quais seriam esses órgãos de apoio.

Por seu turno, o art. 7º estabelece que as instituições que estiverem sob a orientação normativa do SIPRON não têm prejuízo quanto à sua subordinação aos órgãos a que estiverem vinculados. Esse comando, sob o ponto de vista jurídico e prático, é óbvio e inócuo, uma vez que a participação no SIPRON não desvincula qualquer organização da estrutura governamental ou privada a que estiverem submetidos. Assim sendo, este artigo é dispensável.

O art. 8º dita que a regulamentação e a estrutura organizacional do SIPRON será feita por decreto. Esse artigo é completamente inconsistente com o restante do projeto, uma vez que essa estrutura está estabelecida nos arts. 2º, 4º, 5º e 6º do PLC nº 191, de 2010. Não se pode criar por decreto uma estrutura que já está fixada em lei.

Pelo que foi exposto, verifica-se que o texto atual do PLC nº 191, de 2010, não inova em relação ao Decreto-Lei nº 1.809, de 1980, adota uma linguagem imprópria aos bons textos legais, possui uma clara inconstitucionalidade em seu artigo 5º e, mais, deixa de tratar com clareza as situações de emergência nuclear, que constituem um dos principais objetos da atuação do SIPRON.

Além disso, a proposição também omite a necessária proteção ao conhecimento e tecnologias nucleares que são os dois principais pilares do programa nuclear brasileiro o qual, indiscutivelmente, é dos mais avançados do mundo em termos tecnológicos.

Adicionalmente, o projeto não trata da necessária coordenação federal nas situações em que a atuação de qualquer dos membros do SIPRON não seja possível.

Merece também destaque o fato de o PLC nº 191, de 2010, inadequadamente fixar a estrutura organizacional do SIPRON utilizando uma nomenclatura ultrapassada e dificultando modernização do sistema à medida que o Programa Nuclear Brasileiro se desenvolva.

Desse modo, faz-se necessário o aperfeiçoamento do PLC nº 191, de 2010, no sentido de um texto que possa sanar as deficiências e inconstitucionalidades, deixando a cargo do decreto regulamentador sua estrutura organizacional.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela aprovação do PLC nº 191, de 2010, na forma da emenda substitutiva que segue:

EMENDA Nº – CI (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DA CÂMARA Nº 191, DE 2010

Institui o Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro – SIPRON e revoga o Decreto-Lei nº 1.809, de 7 de outubro de 1980.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O Sistema de Proteção ao Programa Nuclear Brasileiro – SIPRON, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.809, de 7 de outubro de 1980, passa a reger-se pelo disposto nesta Lei.

Art. 2º O SIPRON será coordenado pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e terá as seguintes atribuições:

I – coordenar as ações para atender permanentemente as necessidades de proteção e segurança do Programa Nuclear Brasileiro;

II – coordenar as ações para proteger os conhecimentos e a tecnologia detidos por órgãos, entidades, empresas, instituições de pesquisa e demais organizações públicas ou privadas que executam atividades para o Programa Nuclear Brasileiro;

III – planejar e coordenar as ações, em situações de emergência nuclear, que tenham como objetivos proteger:

a) as pessoas envolvidas na operação das instalações nucleares e na guarda, manuseio e transporte dos materiais nucleares;

b) a população e o meio ambiente situado nas proximidades das instalações nucleares; e

c) as instalações e materiais nucleares.

Art 3º Integram o SIPRON:

I – os órgãos, instituições, entidades e empresas federais e estaduais responsáveis pela proteção e segurança do Programa Nuclear Brasileiro com o objetivo de executar ações para garantir a integridade, a invulnerabilidade e a proteção dos materiais, das instalações, do conhecimento e da tecnologia nucleares, na forma do Regulamento; e

II – os órgãos, instituições, entidades e empresas federais, estaduais e municipais responsáveis por situações de emergência nuclear com o objetivo de executar ações em caso de emergência nuclear, na forma do Regulamento.

Parágrafo único. Em situações de emergência nuclear, caso ocorra a indisponibilidade de meios para atuar por parte dos órgãos referidos no inciso II do *caput*, o Governo Federal, em colaboração com os governos estaduais, distrital e municipais dos locais onde haja instalações nucleares, executará as ações necessárias para suprir eventuais deficiências.

Art. 4º O regulamento estabelecerá a estrutura organizacional do SIPRON, as atribuições dos órgãos, instituições e empresas que o compõem e demais disposições necessárias ao cumprimento do disposto nesta Lei.

Art. 5º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Fica revogado o Decreto-Lei nº 1.809, de 7 de outubro de 1980.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator