



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Eduardo Gomes

SF/21252.11277-24

PARECER N° , DE 2021

Do PLENÁRIO DO SENADO FEDERAL, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 21, de 2021, oriundo da Medida Provisória nº 1049, de 2021, que *cria a Autoridade Nacional de Segurança Nuclear e altera a Lei nº 4.118, de 27 de agosto de 1962, a Lei nº 6.189, de 16 de dezembro de 1974, a Lei nº 8.691, de 28 de julho de 1993, a Lei nº 9.765, de 17 de dezembro de 1998, a Lei nº 6.453, de 17 de outubro de 1977, e a Lei nº 10.308, de 20 de novembro de 2001.*

Relator: Senador **EDUARDO GOMES**

I – RELATÓRIO

Foi remetido para análise e deliberação do Plenário do Senado Federal o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 21, de 2021, que dispõe sobre a *criação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear e altera a Lei nº 4.118, de 27 de agosto de 1962, a Lei nº 6.189, de 16 de dezembro de 1974, a Lei nº 8.691, de 28 de julho de 1993, a Lei nº 9.765, de 17 de dezembro de 1998, a Lei nº 6.453, de 17 de outubro de 1977, e a Lei nº 10.308, de 20 de novembro de 2001.*

A Medida Provisória (MPV) nº 1049, de 2021, que deu origem ao PLV em discussão, visa criar uma autarquia, a Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), mediante a “cisão” da Comissão Nacional de

Energia Nuclear (Cnen), sem aumento de despesas, com sede e foro na cidade do Rio de Janeiro e atuação no território nacional.

Os arts. 1º a 6º do PLV estão dedicados à organização e à competência da ANSN.

Os arts. 1º e 2º estabelecem a criação e a finalidade da ANSN, respectivamente. O art. 3º, por sua vez, determina as fontes de receita da autarquia, como sendo aquelas do orçamento, de convênios, acordos e contratos diversos, oriundas do patrimônio, de aplicações financeiras e demais que porventura lhe forem alocadas.

O colegiado da ANSN, órgão de deliberação máxima, será composto por três diretores escolhidos entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento no campo de sua especialidade, todos nomeados pelo Presidente da República após aprovação pelo Senado Federal.(art. 4º) O Diretor-Presidente será responsável pela representação legal da entidade e pela administração superior.(art. 5º)

O *rol* de competências da nova Autoridade se destina à regulação, à fiscalização e ao licenciamento das atividades nucleares em território nacional, exceto aquelas atividades relativas aos meios navais com plantas nucleares embarcadas, que permanecem como competência privativa do Comando da Marinha. Caberá a este Comando a regulação das atividades nucleares relativas à segurança nuclear, física e proteção radiológica, e do transporte do combustível nuclear utilizado nesses meios navais. (art. 7º).

A atividade fiscalizatória da ANSN será realizada por meio de inspeção, conforme normativo da diretoria colegiada, garantida a possibilidade do ingresso *in loco*, a requisição de informações necessárias e de auxílio de força policial (arts. 10 e 11).

Também são definidas as infrações administrativas (arts. 12 e 13), o *rol* de sanções e a respectiva gradação (arts. 14 a 18), o agente competente (art. 19), e a possível suspensão da aplicação de sanção em caso de infração leve (art. 20).

As multas serão fixadas pela diretoria colegiada, entre R\$ 5 mil e R\$ 100 milhões, corrigidas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do ano anterior, ou índice que venha a substituí-lo (art. 21). A inadimplência da multa administrativa terá correção pela taxa SELIC, multa de mora de 2%, e inscrição em dívida ativa. Caso haja o pagamento

SF/21252.11277-24

dentro do prazo, sem interposição de recurso, se concederá a redução de 20% do valor total (art. 22).

A Autoridade terá em seu quadro de pessoal servidores das carreiras de Ciência e Tecnologia, vagos e ocupados, redistribuídos da CNEN, dentre os 922 cargos indicados no Anexo I da MPV, em quantitativo a ser definido em ato do Poder Executivo (art. 26). Todos os servidores ocupantes de cargos efetivos redistribuídos para a ANSN manterão direitos e vantagens permanentes (art. 28), assim como gratificação de desempenho, retribuição por titulação e gratificação de qualificação a que faziam jus antes da redistribuição, até que essas vantagens sejam normatizadas pela nova diretoria (arts. 29 e 30).

Foram promovidos alguns aperfeiçoamentos legislativos, que cito:

Na Lei nº 4.118, de 27 de agosto de 1962, foi alterado o art. 1º para adequar a relação de atividades do setor nuclear à nova ANSN.

Na Lei nº 6.189, de 16 de dezembro de 1974, são propostas alterações para correta segmentação de atribuições entre os agentes do novo setor nuclear. Também, o minerador que tenha encontrado ocorrência de urânio ou tório passa ser obrigado a comunicar o fato à ANSN, à Indústrias Nucleares do Brasil (INB), e à Agência Nacional de Mineração (ANM), sob pena de revogação da autorização de pesquisa. Adicionalmente, há o estabelecimento de critérios para exercício do monopólio da União caso o prospecto mineral nuclear tenha maior valor econômico do que as demais substâncias que são alvo da pesquisa pelo empreendedor. Por fim, estabelece-se a necessidade de autorização prévia da ANSN para exportação de minério portador de urânio ou tório, e o ressarcimento pela parte que estaria sob monopólio da União, o minério nuclear.

Na Lei nº 6.453, de 17 de outubro de 1977, que dispõe sobre a responsabilidade civil e criminal da atividade nuclear, transferiram-se as/algumas competências da CNEN para a ANSN.

No tocante à carreira de Ciência e Tecnologia, prevista na Lei nº 8.691, de 28 de julho de 1993, a ANSN foi incluída entre as instituições em que poderá haver lotação de seu pessoal. Ainda, há a revogação do art. 23, que permite aos servidores de carreiras de ciência e tecnologia com título de doutor ou equivalente, a cada sete anos, usufruir de licença sabática para fins de aperfeiçoamento acadêmico.

SF/21252.11277-24

A Lei nº 9.765, de 17 de dezembro de 1998, foi alterada para adequar os valores e o agente competente das atividades de licenciamento, controle e fiscalização de instalações e de materiais nucleares e radioativos.

Da Lei nº 10.308, de 20 de novembro de 2001, modificou-se o agente competente, passando este da CNEN para a ANSN, conforme a natureza das atribuições no novo modelo.

Por fim, revoga-se a Lei nº 13.976, de 7 de janeiro de 2020, que dispõe sobre a competência do Comando da Marinha para promover o licenciamento e a fiscalização dos meios navais e suas plantas nucleares embarcadas para propulsão e do transporte de seu combustível nuclear.

Na Exposição de Motivos EMI nº 00006/2021 MCTI GSI ME MME, de 31 de março de 2021, são apresentadas as razões para tais propostas, especialmente quanto à adequação de atividades entre ANSN e CNEN.

São esses os pontos que destaco da proposição em análise.

A MPV foi remetida ao Congresso Nacional em 17 de maio de 2021. Foram apresentadas 25 (vinte e cinco) emendas dentro do prazo regimental fixado no art. 3º do Ato Conjunto das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 31 de março de 2020.

A vigência da MPV foi prorrogada para 26 de setembro de 2021 pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional.

Na Câmara dos Deputados, o parlamentar Danilo Forte (PSDB/CE) foi designado para proferir relatório em plenário. Durante a discussão dos destaques, foi aprovada a Emenda nº 20, do Deputado Bohn Gass (PT/RS), para estabelecer requisitos para indicação de pessoal para o colegiado da ANSN e a necessidade de aprovação prévia pelo Senado Federal. A matéria foi aprovada na Câmara dos Deputados em 02 de setembro corrente.

Após o envio da proposição ao Senado, foram apresentadas 11 (onze) emendas ao PLV.

A **Emenda nº 26**, da Senadora Rose de Freitas, suprime o art. 7º e o inciso III do art. 41, que trata do licenciamento, fiscalização e controle de meios navais com plantas nucleares embarcadas.


SF/21252.11277-24

A **Emenda nº 27**, do Senador Paulo Rocha, determina critérios de transparência a serem adotados pela ANSN, com encaminhamento de das atividades da autarquia pelo Senado Federal, pelo Congresso Nacional, assim como planos de segurança nuclear.

A **Emenda nº 28**, do Senador Carlos Portinho, estabelece que acordos, convênios e contratos internacionais estejam sob alçada da CNEN.

A **Emenda nº 29**, do Senador Carlos Portinho, altera o *caput* do art. 4º para dispor do mandato fixo dos dirigentes da ANSN.

A **Emenda nº 30**, do Senador Carlos Portinho, vincula a ANSN ao MCTI.

A **Emenda nº 31**, do Senador Carlos Portinho, determina que a Autoridade elabore relatório anual de atividades para encaminhamento ao Congresso Nacional em até noventa dias da abertura da sessão legislativa

A **Emenda nº 32**, do Senador Carlos Portinho, estabelece a necessidade de a ANSN dispor de Ouvidoria.

A **Emenda nºs 33 e 34**, do Senador Weverton, acrescenta ao inciso VIII do art. 13 sanções administrativas pela não disposição de equipamentos que garantam proteção das pessoas

A **Emenda nº 35**, do Senador Weverton, acrescenta ao art. 6º do PLV, como competência da ANSN, a solicitação, orientação, avaliação e aprovação de análises de riscos a serem elaboradas pelos agentes fiscalizados.

A **Emenda nº 36**, do Senador Weverton, altera o §1º do art. 16 do PLV para estabelecer que o prazo de cinco anos para reincidência seja contado a partir das condenações irrecorríveis.

II – ANÁLISE

II.1. – DA ADMISSIBILIDADE, CONSTITUCIONALIDADE E JURIDICIDADE



SF/21252.11277-24

Conforme dispõe o art. 62 da Constituição Federal, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República pode adotar Medidas Provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, desde que observada a lista de matérias acerca das quais é vedada a sua edição.

A Exposição de Motivos aponta a necessidade de criação de um órgão regulador na área nuclear para desvincular as atividades de promoção e fomento ao uso da energia nuclear das atividades de fiscalização e controle dos usos da energia nuclear bem como de repressão de ilícitos. Esse tema já vem sendo discutido no governo federal. Considero, assim, atendidos os pressupostos de urgência e relevância.

No tocante à constitucionalidade formal e material, a MPV não incide em nenhuma das matérias vedadas referidas no art. 62, § 1º, da Constituição Federal. Além de as matérias administrativas veiculadas na MPV estarem inseridas entre aquelas cuja iniciativa para legislar é privativa do Presidente da República, é competência privativa da União legislar sobre atividades nucleares de qualquer natureza (art. 22, XXVI, da Constituição Federal).

Segundo o art. 177, V, da Constituição, constituem monopólio da União a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, para a pesquisa e usos médicos, agrícolas e industriais, ou se a meia-vida for inferior a duas horas. Tais atribuições do monopólio ficaram a cargo da CNEN, entidade responsável pelo fomento, desenvolvimento, produção e realização de pesquisas no setor nuclear; pela regulação, licenciamento e fiscalização de instalações nucleares e radiativas em operação no país nas áreas médicas, industrial e de pesquisa; pela realização de atividades de prestação de serviços e de comércio de materiais radiativos e, ainda, pelo recebimento e estoque dos rejeitos radioativos de todo país.

Como o PLV sob exame prevê que tais atribuições serão partilhadas entre a CNEN e a nova entidade, a ANSN, é razoável que também haja divisão do patrimônio (como prevê o art. 32) e a redistribuição de parte dos cargos públicos para a nova entidade. Afinal, como o Presidente da República é o chefe da Administração Federal, a ele compete a iniciativa de lei que disponha sobre a criação dos respectivos órgãos e entidades, bem como sobre os respectivos cargos e servidores, podendo, inclusive, dispor



SF/21252.11277-24

mediante decreto sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgão público (art. 84, VI, a, da Constituição Federal).

Vale destacar que o art. 99, § 2º, do Decreto-Lei nº 200, de 1967, permite a redistribuição de pessoal no interesse público, tanto na administração direta como em autarquia, respeitado o regime jurídico de pessoal, que, no caso, é o da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, tanto para a administração direta como para a administração autárquica, por força do disposto no art. 39 da Constituição Federal. A referida Lei também permite em seu art. 37 a redistribuição, ou seja, o deslocamento de cargo de provimento efetivo, ocupado ou vago no âmbito do quadro geral de pessoal, para outro órgão ou entidade do mesmo Poder, com prévia apreciação do órgão central do Sistema de Pessoal Civil (SIPEC), observados os seguintes preceitos:

- a. interesse da administração;
- b. equivalência de vencimentos;
- c. manutenção da essência das atribuições do cargo;
- d. vinculação entre os graus de responsabilidade e complexidade das atividades;
- e. mesmo nível de escolaridade, especialidade ou habilitação profissional;
- f. compatibilidade entre as atribuições do cargo e as finalidades institucionais do órgão ou entidade.

Nesse sentido, está correto o art. 38 do PLV, que insere a ANSN no Plano de Carreiras da área de Ciência e Tecnologia, que tem como principais objetivos a promoção e a realização da pesquisa e do desenvolvimento científico e tecnológico, previsto na Lei nº 8.691, de 1993, uma vez que este também é o plano de carreira da CNEN, nos termos do art. 1º, § 1º, II, da referida Lei.

O remanejamento de cargos em comissão em órgãos e entidades públicas federais, previsto na Exposição de Motivos, também é admitido pelo ordenamento jurídico, por força do citado art. 84, VI, a, da Constituição Federal. Segundo o Manual de Estruturas Organizacionais do Poder



SF/21252.11277-24

Executivo Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Gestão, publicado em 2018, tal medida consiste na alocação, mediante lei ou decreto, de cargos em comissão e funções de confiança nas estruturas dos órgãos e entidades, podendo ou não implicar aumento ou redução de despesas.

Tal remanejamento baseia-se em diversos precedentes, entre os quais o Decreto nº 8.886, de 24 de outubro de 2016, que remaneja cargos em comissão da CNEN para a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Portanto, em nosso entendimento, não há óbice à criação da ANSN por meio da cisão da CNEN.

Por seu turno, a proposta obedece ao disposto no art. 37, XIX, da Constituição Federal, que determina que as autarquias sejam criadas por legislação específica. A ANSN também apresenta as características próprias das autarquias contidas na doutrina e definidas pelo art. 5º, I do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que prevê que tais entidades são pessoas jurídicas de direito público, integrantes da Administração Pública indireta, dotadas de autonomia, patrimônio e receita próprios, com gestão administrativa e financeira descentralizada.

Adicionalmente, não vislumbramos óbices quanto à técnica legislativa, mas recomendamos a alteração direta da Lei nº 9.765, de 17 de dezembro de 1998, em vez de fazer referência genérica à transferência de competências e obrigações da CNEN para a ANSN (art. 8º). Melhor apontar explicitamente quais dispositivos da legislação vigente serão modificados, conforme recomendam os incisos I e III do art. 12 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

II.2 – DA ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Quanto aos pressupostos de adequação financeira e orçamentária, relevamos que, a despeito da Nota Técnica de Adequação Orçamentária e Financeira nº 29, de 2021, de autoria da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, podemos considerar não haver conflito com os normativos orçamentários de planejamento governamental, ou seja, o plano plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigente, e a Lei do Orçamento Anual



SF/21252.11277-24

(LOA). Portanto, consideramos não haver o que obste o PLV no tocante à adequação financeira e orçamentária.

II.3. DO MÉRITO

O embrião do modelo institucional das atividades nucleares no Brasil teve como marco inicial as atribuições de desenvolvimento tecnológico sob competência do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), em 1951, e sua Comissão de Energia Atômica. Nesse período, o setor passou por diversos aperfeiçoamentos, tendo a CNEN como principal agente de promoção e de incentivo ao desenvolvimento da cadeia de produção nuclear.

Além disso, há relevante interesse no tocante à cooperação e às relações interpaíses nas atividades do setor nuclear.

Por exemplo, o Brasil figura como signatário de vários acordos internacionais envolvendo o setor nuclear, bilaterais e multilaterais. O Brasil posicionou-se pelo uso pacífico da energia ao se vincular ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, de 1968 (Decreto nº 2.864, de 07/12/1998), e ao Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e Caribe (Tlatelolco), de 1967 (Decreto nº 1.246, de 16 de setembro de 1994). Além disso, ratificou os tratados de proibição de testes de armas nucleares, sendo o mais importante o Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares. Do ponto de vista bilateral, são emblemáticos os acordos com a Argentina, nomeadamente o Acordo para o Uso Exclusivamente Pacífico da Energia Nuclear, celebrado em 18 de julho de 1991, e promulgado pelo Decreto nº 439, de 03 de fevereiro de 1992. O tratado com a Argentina nos interessa em especial porque criou a Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (doravante denominada “ABACC”), que possui personalidade jurídica própria e é responsável pela aplicação desse tratado.

Com relação à segurança, destacam-se a Convenção sobre Proteção Física de Materiais Nucleares (1979), a Convenção sobre Pronta Notificação de Acidente Nuclear (1986), a Convenção sobre Assistência em caso de Acidente Nuclear ou Emergência Radiológica (1986), e, sobretudo, a Convenção de Segurança Nuclear (1994) – CSN, promulgada pelo Decreto nº 2.648, de 1º de julho de 1998. Esta última convenção pretende:

SF/21252.11277-24

- I) alcançar e manter um alto nível de segurança nuclear mundial através do fortalecimento de medidas nacionais e da cooperação internacional, incluindo, onde for apropriado, cooperação técnica relacionada com segurança;
- II) estabelecer e manter defesas efetivas em instalações nucleares contra danos radiológicos potenciais, de forma a proteger indivíduos, sociedade e meio ambiente dos efeitos nocivos da radiação ionizante originária dessas instalações; e
- III) prevenir acidentes com consequências radiológicas e mitigar tais consequências caso ocorram. Igualmente, não podemos esquecer da Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear, de 2005.

A referida Convenção de Segurança Nuclear pode ser considerada um importante marco no rearranjo normativo, institucional e legal brasileiro, vez que estabeleceu diretrizes para a estrutura legal e regulatória, e condições mínimas a serem observadas na implementação das atividades pelos agentes regulados e pelas entidades governamentais competentes.

Por meio dessa convenção, os países signatários devem estabelecer arcabouço normativo com um sistema de licenciamento obrigatório para instalações nucleares, requisitos de segurança, sistema de inspeção e fiscalização, bem como previsões de suspensão, modificação, e revogação das outorgas. Especialmente quanto a tais requisitos, releva a necessidade de separação da atividade executiva característica de empresas privadas ou estatais da atividade regulatória, como é o caso da proposta do PLV em análise.

A proposta para formação da ANSN se deu por intermédio da cisão da CNEN, com a transferência de recursos humanos no total de 922 cargos da Carreira de Ciência e Tecnologia, servidores cedidos, movimentados, em exercício temporário, empregados públicos, e militares colocados à disposição ou cedidos. Excepcionalmente, poderá ser utilizado corpo militar para desempenho de funções na ANSN.

Consideramos, assim, meritórias as propostas ora submetidas para análise pelos Parlamentares, pois: solucionam problema de conflito de

SF/21252.11277-24

interesse dentro da CNEN, permitindo que a autarquia se dedique à nobre atividade de fomento à pesquisa e implementação de políticas públicas nucleares; permitem que a ANSN possa exercer de forma adequada suas atividades; e não obstante a atuação de ambas no subsídio da política nuclear brasileira.

No tocante às emendas apresentadas no Plenário do Senado Federal, entendo que as propostas advindas da Câmara dos Deputados contemplam de forma adequada as demandas do setor.

A Emenda nº 26 pode ser empecilho para o desenvolvimento do submarino brasileiro.

A emenda nº 27, por sua vez, já está contemplada na atual prática institucional, que encaminha Relatório de Gestão Anual à CGU e ao TCU.

A emenda nº 28 esvazia parte das competências da ANSN, o que pode fragiliza-la em um futuro próximo.

A emenda nº 29 está, ainda que parcialmente, contemplada pelo art. 4º.

A emenda nº 30, no entendimento do Poder Executivo, é desnecessária, dado que essa vinculação será realizada por decreto presidencial.

A emenda nº 31, assim como a de nº 27, já está institucionalmente contemplada.

A emenda nº 32 é competência do Poder Executivo, de dispor de Ouvidorias em seus órgãos.

A emenda nº 33 e 34 está, no mérito, atendida pela redação atual, sem aperfeiçoamento que justifique a alteração.

A emenda nº 35 pode ser objeto de regulamentação pela ANSN, em face das demais competências.

A emenda nº 36 pode ser menos eficiente do que a proposta do PLV.

SF/21252.11277-24

É a análise.

III – VOTO

Pelo exposto, votamos:

- a) pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência da Medida Provisória nº 1049, de 2021;
- b) pela adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória nº 1049, de 2021, e do Projeto de Lei de Conversão nº 21, de 2021;
- c) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei de Conversão nº 21, de 2021, assim como das **Emendas de Plenário**;
- d) **no mérito**, pela aprovação do Projeto de Lei de Conversão nº 21, de 2021; e
- e) Pela rejeição de todas as **Emendas de Plenário**.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/21252.11277-24