

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

PROJETO DE LEI Nº 979, DE 2011

Altera a Lei nº 6.189, de 16 de dezembro de 1974, estabelecendo que a construção de usina nucleoeleétrica deverá ser aprovada por referendo popular.

Autor: Deputado FERNANDO JORDÃO

Relator: Deputado PAULO FEIJÓ

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO LEONARDO QUINTÃO

O nobre Deputado Fernando Jordão, propôs Projeto de Lei, propondo alteração na Lei nº 6.189, de 16 de dezembro de 1974, a fim de que a construção de usina nucleoeleétrica fosse sempre submetida a referendo popular, ouvida a população do Município onde se planeja instalá-la e dos municípios que sejam limítrofes.

Recorda, o nobre Autor da proposição, os riscos relacionados à utilização da energia nuclear para a geração de eletricidade, exemplificados pelos acidentes ocorridos em Tchernobyl e, mais recentemente, em Fukushima. Reconhece, por outro lado, que a instalação de uma usina nuclear por ter efeitos benéficos para a economia local, gerando novas oportunidades de trabalho, aumento de renda e ampliação das receitas tributárias.

Considera, por isso, que os cidadãos que residem na área de influência das usinas nucleares possam dar a palavra final sobre sua implantação.

Nesta Comissão de Minas e Energia, o nobre Deputado Paulo Feijó, encampando as razões do nobre Autor da proposição, apresentou relatório pela aprovação do projeto de lei, nos termos da emenda substitutiva que acompanhou seu parecer, em que a realização de referendo é substituída pela prévia aprovação da construção de usina nucleoeleétrica em plebiscito, em que seria ouvida a população do Município onde se planeja instalá-la e dos Municípios que lhe sejam limítrofes.

Solicitando vênias ao nobre Relator, tem-se que o projeto de lei deve ser rejeitado.

A opção nucleoeleétrica — é, geração de energia elétrica por meio de usinas nucleares — foi assumida em diversos países nas três últimas décadas do século passado, principalmente por questões estratégicas ligadas à busca da independência energética. As duas crises do petróleo ocorridas em décadas passadas levaram a um incremento significativo na implantação de usinas nucleoeleétricas na Europa, nos EUA e no Japão.

O programa nuclear da França, lançado há 50 anos, pelo Presidente Georges Pompidou, durante a primeira crise petrolífera, é o principal exemplo desse tipo de decisão que levou a nucleoeletricidade a responder por 75% da geração de energia elétrica daquele país.

O Japão, carente de fontes próprias de energia e fortemente dependente de combustíveis fósseis, tomou decisão semelhante, adotando um amplo programa nuclear, que se transformou na fonte geradora de 30% da energia elétrica do país.

Países emergentes como Coréia do Sul, Índia, China e Rússia também desenvolvem hoje amplos programas de geração nucleoeletrica.

Certamente a opinião pública brasileira foi influenciada pelo noticiário internacional sobre o acidente de Fukushima. Os acidentes de TMI, nos EUA, ocorrido na década de 70, e o acidente de Tchernobyl, ocorrido em 1986 na Ex-União Soviética, foram lembrados por organizações contrárias ao uso da energia nuclear, que também promoveram diversas atividades contra o funcionamento das usinas brasileiras e contra a construção de novas usinas, na busca de paralisar a construção de Angra 3, em andamento, e a de mais quatro novas usinas prevista no Plano Nacional de Energia PNE-2030 do Governo Federal.

Foi nesse contexto que foi apresentado o projeto de lei.

Já de início, considera-se não ser referendo ou o plebiscito a forma adequada para o debate da opção pela geração de energia elétrica a partir da energia nuclear.

Deve-se recordar que, diante da evidente impossibilidade de realização da Democracia direta, o Constituinte, desejando evitar que o povo fosse alijado do processo decisório em matérias de importância nacional, atribuiu a seus legítimos mandatários o poder de filtrar as ocasiões em que seria adequada a convocação de todos os cidadãos brasileiros.

E essa não é uma dessas ocasiões, de modo que a utilização do referendo ou do plebiscito não contribuiria para o fortalecimento da participação direta da sociedade e impedirá que esse Congresso Nacional exerça seu papel, como instância formada pelos representantes eleitos pelo povo.

Cabe precipuamente a nós, parlamentares, eleitos pelo povo, traduzir seus anseios por meio de propostas legislativas, e não encarregá-lo de tarefa para a qual fomos eleitos.

Cabe aos representantes do povo brasileiro, reunidos nesse Congresso Nacional, a incumbência de auscultar todos os segmentos envolvidos, de estudar o assunto exaustivamente e, então, de elaborar legislação que materialize a decisão que vier a ser tomada no final desse processo.

Cabe inegavelmente às duas Casas do Congresso Nacional a obrigação de discutir a opção nucleoeletrica, suas dimensões, aperfeiçoamento, transparência e sua melhor fiscalização. Ou até mesmo a opção pelo banimento da energia nuclear no Brasil.

Vincular a matéria a referendo ou plebiscito significa limitar a atividade legislativa do Congresso Nacional, limitar a atividade para a qual os representantes do povo foram eleitos.

Ademais, a escolha entre a manutenção das usinas nucleares já existentes e a implantação de novas usinas nucleares e o total banimento da utilização da energia nuclear para a geração de energia elétrica é matéria da mais alta complexidade, que

apresenta uma infinidade de possibilidades intermediárias, que repercutirá em toda a matriz energética nacional, com repercussões na segurança do abastecimento de energia elétrica, na universalização do acesso à energia elétrica e no valor das tarifas cobradas do usuário, pressupondo conhecimento de aspectos técnicos e econômicos bastante específicos e revelando-se, por conseguinte, tarefa extremamente difícil de ser realizada por meio de referendo ou plebiscito.

A opção pela geração de energia elétrica a partir da energia nuclear é matéria de extrema complexidade e não apresenta consequências uniformes e lineares, sendo necessário discernir entre os diferentes impactos dessa opção, algo que demandará tempo e reflexão, não sendo consentâneo com um referendo ou um plebiscito.

Em outras palavras, a discussão acerca da utilização da energia nuclear para a geração de energia elétrica envolve argumentos técnicos e econômicos de grande profundidade, que dificilmente poderiam ser abordados de maneira completa em um debate público, no calor de um processo de plebiscito ou de referendo, eivado de argumentos simbólicos e simplistas que, muitas vezes, podem distorcer aspectos técnicos e econômicos de maior complexidade.

Um plebiscito ou referendo não é o melhor instrumento para discutir um tema tão complicado. A formulação da consulta à população dificilmente escapará de uma enganosa simplicidade ou, na pior das hipóteses, de algum viés opinativo ou ideológico.

Melhor será deixar a cargo do Congresso Nacional a missão de escrutinar, avaliar e aprovar — ou rejeitar — a opção pela geração de energia elétrica a partir da energia nuclear. Afinal de contas, aqui se encontram os representantes escolhidos pelo povo brasileiro para cuidar de seus interesses. Será nas duas Casas que se logrará encontrar a serenidade, a frieza e o equilíbrio indispensáveis para o tempestivo debate e a correta avaliação dos impactos da adoção, ou não, de nucleoeletricidade.

Não parece razoável que um tema da complexidade da nucleoeletricidade seja em poucos meses explicado e compreendido pela sociedade, para que esta, obrigatoriamente, tome uma decisão radical — sim ou não — e definitiva sobre o tema.

Outrossim, a recente experiência em que a população foi indagada sobre o desarmamento demonstrou que, ao invés de a população ser informada sobre o tema a ser votado, as campanhas de esclarecimento podem induzir em erro. Ao invés de conscientizar, algumas campanhas podem desinformar e confundir, apelando para aspectos emocionais.

Enfim, não se afirma que a matéria não deva ser discutida, mas ela certamente não deve ser discutida por meio de plebiscito ou referendo.

E, nessa discussão, diversas razões devem ser consideradas.

Evidentemente, os acidentes de Tchenobyl e Fukushima levantam uma série de considerações.

Mas entendemos que os ocorridos devem ser visualizados como uma oportunidade para o aperfeiçoamento da utilização da energia nuclear para a geração de energia elétrica, e não como uma razão para o recuo.

Diga-se, aliás, que a maioria dos países que possuem usinas nucleares decidiu manter seus programas, por reconhecer a importância dessa fonte em sua matriz energética. Esse foi o caso de França, Inglaterra, EUA, Holanda, Austrália, África do Sul, Rússia, Índia e República Tcheca, entre outros, que anunciaram publicamente, logo após o acidente de Fukushima, a continuidade de seus programas nucleares. O próprio Japão afirmou que manterá a energia nuclear em sua matriz energética, aprimorando a segurança das usinas localizadas em áreas sujeitas a tsunamis.

Deve-se observar que são diversas as razões que levam os países a optarem pela energia nuclear, como as preocupações com o aquecimento global, o crescimento do consumo de energia, e o constante aumento do preço dos combustíveis fósseis, em virtude do decréscimo das reservas mundiais e da instabilidade política na principal região produtora de petróleo.

Prosseguindo-se, deve-se ter em conta, ainda, a existência da legislação ambiental e das normas que regulam o setor nuclear, além de órgãos de fiscalização e controle e dos instrumentos necessários para assegurar não apenas a segurança operacional, mas também a transparência no setor nuclear. Veja-se que as usinas de Angra dos Reis têm sua operação constantemente escrutinada, do ponto de vista técnico, jurídico e econômico, por diversos órgãos regulatórios e de fiscalização e controle, como o IBAMA, a Comissão Nacional de Energia Nuclear, a ANEEL e o Ministério Público Federal.

Nesse ponto, vale mencionar que a Agência Internacional de Energia Atômica, órgão das Nações Unidas para a energia nuclear, apresentou um Plano de Ação, visando a aumentar a segurança das usinas nucleares, e vem incentivando os países membros a implementar as propostas nele contidas.

Em sintonia com essa revisão global, o Brasil está procedendo a uma avaliação de seu programa para adequá-lo às recomendações de segurança da agência. O Governo brasileiro resolveu já adotar medidas para a verificação da segurança das usinas de Angra 1 e de Angra 2. O Congresso Nacional realizou diversas audiências sobre a segurança das usinas instaladas no território nacional. No que se refere à prevenção de riscos causados por abalos sísmicos, deve-se ressaltar que Angra 1 e Angra 2 foram projetadas para resistir a eventos externos graves, como terremotos e ondas de até 5 metros.

Além disso, a Eletrobrás Termonuclear S.A., responsável pela operação das usinas de Angra 1 e de Angra 2, adotou um Plano de Resposta a Fukushima, em que será investida a soma de aproximadamente R\$ 300.000.000,00, para a realização de estudos e implantação de melhorias, com base nos ensinamentos colhidos a partir do acidente ocorrido no Japão.

Por fim, treinamentos do Plano de Emergência de Angra dos Reis vêm sendo realizados de forma sistemática.

Além dessas providências, durante o governo Lula foi iniciado o processo de criação da Agência Reguladora Nuclear Brasileira, em consonância com a recomendação de independência da autoridade regulatória mundial do setor.

No que tange à instalação de novas usinas, a própria Constituição Federal estabelece, no parágrafo 6º de seu artigo 225, que “*as usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida por lei federal, sem o que não poderão ser instaladas*”, assegurando, dessa forma, que os representantes legitimamente eleitos pelo povo brasileiro, reunidos nesse Congresso Nacional, irão analisar a necessidade, economicidade, conveniência e oportunidade da instalação de cada nova usina nuclear, com a transparência e o caráter democrático característicos do debate parlamentar que antecederá a eventual aprovação da lei federal que definirá o local onde a usina será instalada.

Deve-se ter em conta, ainda, que a discussão acerca das usinas nucleares já instaladas e da instalação de novas usinas não se esgota em si mesma, senão que desborda para a discussão da própria matriz energética do País.

O Brasil possui um consumo *per capita* de eletricidade extremamente baixo. O brasileiro consome, em média, 2 mil kWh/ano, abaixo da média mundial e bem abaixo da média dos países desenvolvidos, que é de 4 mil kWh/ano. E esse baixo consumo reflete-se diretamente no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e na capacidade do País se desenvolver.

É fato sempre mencionado que o Brasil possui uma matriz energética limpa, baseada na geração hidrelétrica. Não se menciona, contudo, que a energia hidrelétrica caracteriza-se por uma inerente sazonalidade (como evidenciam as reiteradas ameaças de “apagão”), caracterizando-se também por sua localização longe dos centros consumidores (o que implica perdas na transmissão da energia elétrica por longas distâncias e riscos relativos aos gargalos representados pela falta de linhas de transmissão, como foi evidenciado no racionamento ocorrido em 2001 e 2002, quando, não obstante houvesse energia disponível em algumas regiões, ela não conseguia chegar nas regiões onde faltava energia). Isso para não mencionar que também a energia hidrelétrica levanta questionamentos socioambientais.

Essas características da geração hidrelétrica fazem com que seja necessário que o País disponha de um parque térmico, fundamental para garantir o fornecimento de eletricidade.

E é nesse cenário que a energia nuclear revela-se de extrema utilidade, especialmente para assegurar a diversificação das fontes de termoeletricidade. Especialmente se recordarmos que as demais fontes de energia termelétrica (aí incluída a biomassa) caracterizam-se pela emissão de CO₂ e, em consequência, contribuem para o aumento do efeito estufa e do aquecimento global, o que também constitui objeto de considerações ambientais e econômicas.

Como pontuou Leonam dos Santos Guimarães, em artigo publicado no jornal Valor Econômico, em 25 de julho de 2010, sob o título “Quem não precisa da geração elétrica nuclear”, “*É impossível elaborar cenário para os próximos 50 anos no qual, juntamente com as renováveis, não haja uma participação da geração elétrica nuclear, conforme*

os cenários do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC, sigla em inglês). A alternativa a isso seria exaurir os combustíveis fósseis, aumentando a emissão de gases de efeito estufa, ou negar as aspirações de melhoria de qualidade de vida para bilhões de seres humanos que almejam efetiva inclusão social.”¹.

Como facilmente se percebe, a definição das fontes que comporão a matriz energética brasileira constitui um verdadeiro “xadrez energético”, em que deve ser situada a questão acerca da utilização da energia nuclear para a geração de eletricidade. Não há, portanto, como se analisar isoladamente a matéria objeto do projeto de lei.

Some-se a isso que se revela absolutamente equivocado pretender limitar a discussão de um tema que repercute em toda matriz energética do País apenas à “*população do Município onde se planeja instalá-la e dos Municípios que lhe sejam limítrofes*”, como consta no projeto de lei.

Há que se considerar, por fim, que as mesmas razões manejadas pelo nobre autor do projeto, para justificar sua apresentação, conduziram à realização de plebiscito ou referendo sobre outras formas de geração de energia que podem causar impactos significativos ou trazer potencial de risco para a população. Esse seria, por exemplo, o caso das hidrelétricas na região amazônica, pela inundação de áreas de florestas e territórios indígenas, com altos riscos para a biodiversidade, e das usinas a gás natural e carvão, pelo grande impacto da geração de CO₂, que contribui para o efeito estufa e o aquecimento global. E isso, evidentemente, poderia inviabilizar qualquer planejamento energético no País, com as nefastas consequências daí advindas.

Todos os fundamentos acima expostos reforçam a conclusão acerca da complexidade da matéria relativa à utilização da energia nuclear para a geração de eletricidade e as múltiplas inter-relações que ela apresenta com outros temas igualmente relevantes e complexos, evidenciando a impossibilidade de que ela seja adequadamente discutida no âmbito de um plebiscito ou de um referendo, como acima apontado.

Por fim, a proposição apresenta duvidosa constitucionalidade.

Primeiro, porque, se o Constituinte, no art. 49, inc. XV, atribuiu ao Congresso Nacional a competência para, em cada caso, autorizar ou não a realização de referendo e convocar ou não plebiscito, não pode o legislador ordinário, sobrepondo-se à vontade do Constituinte, suprimir a possibilidade de o Congresso Nacional, no futuro, ao exercer a competência que lhe é atribuída pelo art. 225, § 6º, da Constituição Federal, deixar de submeter a construção de usina nucleoeletrica a referendo ou plebiscito. A bem da verdade, o resultado da proposição será o de alterar a própria redação do § 6º do art. 225 da Constituição Federal, que passará a exigir, para a construção de usina nucleoeletrica, não apenas a edição da lei, mas também a realização de plebiscito ou referendo. Tal, no entanto, escapa aos limites de projeto de lei e exigiria uma proposta de emenda constitucional.

Segundo, porque a competência do Congresso Nacional para autorizar referendo ou convocar plebiscito, nos termos do inc. XV do art. 49 da Constituição Federal, está restrita a temas de interesse nacional e destinada a assegurar a participação direta de

toda a população brasileira. Os plebiscitos de abrangência regional são apenas aqueles para o desmembramento ou fusão de entes federados, nos termos do art. 18, § 3º, da Constituição Federal, caso absolutamente distinto daquele refletido na proposição ora submetida ao exame desta Comissão. Não há espaço, por conseguinte, no exercício da competência prevista no inc. XV do art. 49 da Constituição Federal, para a realização de plebiscito ou referendo em que seja ouvida apenas parcela da população brasileira, como prevê o projeto de lei, que limita a população ouvida à “*população do Município onde se planeja instalá-la e dos Municípios que lhe sejam limítrofes*”.

Pelas razões expendidas, somos pela **rejeição do Projeto de Lei nº 979, de 2011**.

Sala da Comissão, em de de 2012.

Deputado Leonardo Quintão

PMDB / MG