

## 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 nucleoelétrica deverá ser aprovada por referendo popular.

**Autor:** Deputado Fernando Jordão

**Relator:** Deputado José Carlos Aleluia

#### I – RELATÓRIO

O projeto em análise, de iniciativa do Deputado FERNANDO JORDÃO, pretende alterar a Lei nº 6.189, de 1974, para exigir que a construção de usinas nucleares seja aprovada por meio de referendo popular. Pela proposição, seria consultada a população do Município onde se pretenda construir a instalação e a dos Municípios limítrofes.

Na *Justificação*, o autor da proposta relembra as consequências dos acidentes ocorridos em Tchernobyl, na Ucrânia, e em Fukushima, no Japão; assinala também, no entanto, os benefícios econômicos e sociais que empreendimentos como usinas nucleares podem trazer. Ante os prós e contras, considera caber à população local avaliar a conveniência de receber essas instalações.

O projeto foi distribuído às Comissões de Minas e Energia (CME) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões e terminativa pela CCJC, nos termos, respectivamente, dos arts. 24, II, e 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Cabe a esta Comissão de Minas e Energia a apreciação da matéria, sob o enfoque das fontes convencionais e alternativas de energia, a teor do disposto no art. 32, inciso XIV, alínea “c” do Regimento Interno.

Decorrido o prazo regimental, nesta Comissão, não foram apresentadas emendas à proposição em análise.

Designado relator em 10 de abril de 2012, o Deputado PAULO FEIJÓ apresentou um parecer pela aprovação da proposição, com emenda em que se previu o plebiscito como o instrumento da consulta popular – em vez do referendo, previsto no projeto.

Pela rejeição da proposição, por outro lado, foi apresentado voto em separado pelo Deputado LEONARDO QUINTÃO.

O projeto foi arquivado ao final da última legislatura e desarquivado na atual, nos termos do artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e fui designado novo relator da matéria em 31 de março de 2015.

É o relatório.

## II – VOTO DO RELATOR

O projeto foi apresentado em um momento oportuno, em que a comunidade internacional debatia as vantagens e as desvantagens da exploração da energia nuclear. Naquela ocasião, todos se sensibilizavam com as notícias que vinham do Japão, devido ao acidente na central nuclear de Fukushima Daiichi, em 11 de março de 2011, e recordavam incidentes semelhantes, como a tragédia ocorrida na usina nuclear de Tchernobyl, na Ucrânia, em 26 de abril de 1986. De repente, o questionamento à opção nucleoeletrica ganhou força em diversos países, e a sociedade brasileira não deveria furtar-se ao debate.

Passados quatro anos, a matéria apresenta-se ainda muito relevante, sobretudo diante do atual estado do setor energético nacional – bastante delicado, para dizer o mínimo.

A crise energética decorre da falta de investimentos, de sinalizações equivocadas ao mercado, do estímulo ao gasto descontrolado, da não racionalização do consumo de energia e do escamoteamento de dificuldades do setor. Não é decorrente apenas do fator hidrológico, como pretende muitas vezes o Governo Federal, invocando a opção hidroelétrica brasileira.

Independentemente de quem seja a culpa, todavia, a composição da matriz energética nacional é uma questão estratégica. Mais do que isso, trata-se de uma questão complexa, que envolve muitas variáveis e considerações técnicas, razão pela qual não é concebível que seja enfrentada ao influxo de paixões e alimentada pela comoção popular.

Não se ignora a importância da participação da sociedade nos grandes debates, assim como se reconhece o desejo do constituinte de valorizar a participação direta do povo na formação da vontade nacional – seja pelo

referendo, seja pelo plebiscito. Mesmo assim, cremos que, nesta matéria específica, é do interesse da sociedade que a decisão seja tomada por aqueles que elegeram para representá-la.

Reconhecendo isso, o próprio constituinte estabeleceu o seguinte, no artigo 225, §6º, da Constituição Federal:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 6º As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

Pelo texto constitucional, o Congresso deve decidir a matéria em nome do povo, e o instrumento é a lei – nem o referendo, nem o plebiscito –, nisso não havendo nenhum obstáculo ao envolvimento da sociedade civil.

Como bem observado pelo autor da proposição, é necessário contrapor os prós e os contras da construção de usinas nucleares – aliás, é necessário contrapor as vantagens e as desvantagens de qualquer fonte de energia. Diferentemente de Sua Excelência, contudo, acreditamos que o meio mais adequado para auscultar a opinião da população, em matéria de tamanha complexidade e com impactos tão profundos, são as audiências públicas – instrumento do qual o Congresso Nacional tem feito uso, com resultados significativos.

Vale ainda observar que, quanto à exploração de fontes convencionais e alternativas de energia elétrica no Brasil, entendemos que a legislação em vigor é suficientemente exigente para garantir a proteção dos interesses dos brasileiros, especialmente quanto aos aspectos socioambientais.

Nesse sentido, lembramos que, de acordo com dados da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL<sup>1</sup>, em março de 2015, cerca de 14.000 MW (quatorze mil megawatts), que representam 55,3% da geração de energia elétrica em construção no Brasil, estão com os cronogramas atrasados, a maioria em função de restrições no licenciamento ambiental.

O Brasil não precisa, portanto, estabelecer novas etapas no processo de autorização de empreendimentos de energia elétrica, aumentando a já exagerada dificuldade enfrentada pelos empreendedores para a implantação dessas instalações no Brasil.

Para além da questão meramente energética, é discutível a própria constitucionalidade da proposição, problema que será oportunamente

---

<sup>1</sup> Disponíveis na Internet, no endereço: [http://www.aneel.gov.br/arquivos/zip/Resumo\\_Geral\\_das\\_Usinas\\_mar%C3%A7o\\_2015.zip](http://www.aneel.gov.br/arquivos/zip/Resumo_Geral_das_Usinas_mar%C3%A7o_2015.zip), consultado em 10/04/2015.

analisado pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC), mas que enfrentamos desde já.

Além de ser inadequado prever referendo ou plebiscito para decidir a questão, fazê-lo por lei ordinária poderia afrontar o mencionado artigo 225, §6º, da Constituição Federal, cuja modificação – sabe-se – demandaria uma emenda constitucional.

Superada essa inconstitucionalidade formal, poder-se-ia cogitar de outra, esta – a nosso ver – muito mais difícil de contornar: a autorização, pelo Congresso, de referendo de abrangência regional (ou a convocação de plebiscito), para decidir a matéria em análise.

Lembramos que plebiscito e referendo são consultas ao povo para decidir sobre matéria de relevância para a nação em questões de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. O plebiscito é convocado previamente à criação do ato legislativo ou administrativo em discussão, e o referendo é convocado posteriormente, cabendo ao povo ratificar ou rejeitar a proposta.

Ambos estão previstos no art. 14 da Constituição Federal e regulamentados pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Essa lei estabelece que, nas questões de relevância nacional, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo. Nas demais questões, de competência dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados em conformidade, respectivamente, com a Constituição estadual e com a Lei Orgânica.

Consequentemente, a definição quanto à realização de referendo, ou plebiscito, em lei federal, necessariamente, deve abranger questão de interesse nacional, a ser decidida por toda a população brasileira – e não apenas pela população de alguns Municípios.

Dessa forma, plebiscitos ou referendos relativos a questões de interesse restrito a Estados ou Municípios devem ser definidos em lei estadual ou municipal. Não é o caso, porém, da questão da localização de usina nuclear – questão de interesse nacional e, por isso mesmo, de competência explícita da União, conforme o artigo 225, §6º, transcrito acima, e o artigo 21, incisos XII, alínea “b”, e XXIII, alínea “a”:

Art. 21. Compete à União:

XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

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 em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional.

Finalmente, quanto à utilização dos instrumentos do plebiscito e do referendo, entendo que devemos atuar sempre com muito cuidado.

Nesse sentido, gostaria de compartilhar com os nobres Pares as seguintes opiniões<sup>2</sup>, referentes ao passado distante e a fatos mais recentes, na América do Sul, associados ao uso de plebiscitos e referendos:

*“Ditadores são os maiores adeptos da consulta plebiscitária - não por amor à democracia, é óbvio, mas pela facilidade de manipulação. Hitler ganhou plenos poderes na Alemanha em 1934 em um plebiscito em que ficou com 90% dos votos. Em 1936, Hitler obteve 98,8% de aprovação em um plebiscito em que perguntava ao povo se concordava com a militarização da margem oeste do Rio Reno, o que lhe era vedado desde a derrota na I Guerra Mundial. Já sob as botas nazistas, 99,7% dos austríacos disseram sim à unificação com a Alemanha. Mussolini, o fascista italiano aliado de Hitler, consolidou o totalitarismo com 99,8% de votos favoráveis. Napoleão Bonaparte venceu por 90% o plebiscito com o qual sepultou a Revolução Francesa e em que só três em cada 100 franceses votaram.”*

*“A ideia do plebiscito é bolivariana. O governo da Venezuela, em 2009, propôs ao povo a seguinte questão: ‘Está de acordo em deixar sem efeito o mandato popular outorgado mediante eleições democráticas ao cidadão Hugo Rafael Chávez Frías?’. A pergunta honesta seria: ‘Aceita que Chávez nunca mais saia do poder?’. Honestidade não combina com bolivarianismo...”*

Por todo o exposto, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei nº 979, de 2011, pedindo aos colegas parlamentares desta Comissão de Minas e Energia que nos acompanhem no voto.

Sala da Comissão, em 14 de abril de 2015.

**Deputado JOSÉ CARLOS ALELUIA**  
**Relator**

---

<sup>2</sup> Expressa em matéria jornalística disponível na Internet, no endereço: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/a-arte-de-iludir/>, consultado em 10/04/2015.