

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º 122-A, DE 2007
(Do Sr. Alfredo Kaefer e outros)

Dá nova redação aos arts. 21 e 177 da Constituição Federal, para excluir do monopólio da União a construção e operação de reatores nucleares para fins de geração de energia elétrica; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela admissibilidade desta e da de nº 41/11, apensada (relator: DEP. SERGIO TOLEDO).

DESPACHO:

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

APRECIÇÃO:

Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário

PUBLICAÇÃO DO PARECER DA
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

I - RELATÓRIO

Ao ser designado relator das proposições em epígrafe, verifiquei que as mesmas foram anteriormente relatadas pelos Deputados Bruno Araújo e Sérgio Souza, que, no entanto, não lograram ver seus pareceres votados nesta Comissão. Em razão de concordar com os termos por eles exarados, peço permissão para adotar como meu os pareceres anteriores, com as atualizações necessárias, antes, porém, prestando minhas homenagens aos ilustres colegas.

A proposta de emenda à Constituição em epígrafe, cujo primeiro signatário é o Deputado Alfredo Kaefer, acrescenta alínea ao inciso XXIII do art. 21 e altera o art. 177, ambos da Constituição Federal, para excluir do monopólio da União a construção e operação de reatores nucleares para fins de geração comercial de energia elétrica, que passa a ser permitida a pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras, que tenham sede no País e, pelo menos, setenta por cento do capital total e do capital votante pertencentes, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente sua gestão.

Determina, ainda, que a lei regulamentadora do novo dispositivo deverá dispor sobre a estrutura e atribuições do órgão autônomo que exercerá, exclusivamente, a regulação das atividades tratadas no inciso XXIII.

Estabelece, por fim, que os detentores da concessão poderão adquirir combustível nuclear, exclusivamente para fins de geração de energia elétrica.

Em sua justificação, os autores esclarecem que a proposição, além de permitir a produção de energia elétrica a partir de fonte nuclear pelo capital privado, prevê também a atuação de órgão independente que se dedique exclusivamente à atividade de regulação do setor. Acreditam, assim, que dessa forma, estarão dadas todas as condições para a realização dos investimentos necessários e desejáveis, dentro dos mais

elevados parâmetros de segurança e eficiência.

Em 4/7/2011, foi apensada a PEC nº 41, de 2011, de autoria do Deputado Carlos Sampaio e outros, que altera o art. 225, § 6º, da Constituição Federal, e cria o art. 44-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para vedar a construção e instalação de novas usinas que operem com reator nuclear no país e permitir as atividades das usinas já existentes e em construção.

Os autores citam os diversos desastres nucleares ocorridos no planeta e lembra o risco para o Brasil de ampliar o número de usinas nucleares. Segundo ele, o país tem as mais diversificadas fontes de energia do mundo (hidráulica, eólica, renovável, petróleo, gás natural, solar etc.) não justificando expor a população aos perigos da exploração de usinas nucleares.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cumpra a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania apreciar as propostas de emenda à Constituição em epígrafe apenas sob o aspecto da admissibilidade, conforme determina a alínea *b* do inciso IV do art. 32 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

As propostas de emenda à Constituição em exame atendem aos requisitos constitucionais do art. 60, § 4º, não se vislumbrando em suas disposições nenhuma tendência para abolição da forma federativa do Estado, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes ou dos direitos e garantias individuais.

Não se verificam, também, quaisquer incompatibilidades entre as alterações que se pretende fazer e os demais princípios e regras fundamentais que alicerçam a Constituição vigente.

A exigência de subscrição por, no mínimo, um terço do total de membros da Casa (art. 60, inciso I, CF) foi observada, contando a PEC nº 122, de 2007 com 176 assinaturas válidas e a PEC nº 41, de 2011, com 178.

As matérias tratadas nas proposições em exame não foram objeto de nenhuma outra que tenha sido rejeitada ou tida por prejudicada na presente sessão legislativa, não se aplicando, portanto, o impedimento de que trata o § 5.º do art. 60 do Texto Constitucional.

No que se refere à técnica legislativa, nenhum reparo há a ser feito no tocante à PEC nº 122, de 2007, que foi elaborada em conformidade com as exigências da Lei Complementar nº 95, de 1998. Quanto à PEC nº 41, de 2011, que tramita apensada, o único reparo é referente à inclusão no final do dispositivo alterado (art. 225, da CF) da expressão “(NR)”. Todavia, tal acerto deverá ser feito pela Comissão Especial a ser criada para analisar o mérito da matéria – e também competente para proferir parecer sobre a técnica

legislativa.

Por fim, vale aqui ressaltar que a matéria é polêmica e as proposições em análise apresentam solução antagônica para o problema da energia nuclear no País. Cabe a esta Comissão apenas a análise no tocante à admissibilidade das propostas de emenda à Constituição. Assim, embora antagônicas, ambas as proposições superaram os requisitos de admissibilidade e estão aptas a seguir para a próxima etapa de tramitação. Será da Comissão Especial, oportunamente criada para analisá-las, e ao Plenário a competência para discutir e apreciar o mérito de questão tão sensível e controversa.

Isto posto, nosso voto é no sentido da admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 122, de 2007, e da Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 2011, apensada.

Sala da Comissão, em 06 de agosto 2019.

Deputado SERGIO TOLEDO
Relator

III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 122/2007 e da Proposta de Emenda à Constituição nº 41/2011, apensada, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Sergio Toledo. O Deputado Chico Lopes apresentou voto em separado.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Felipe Francischini - Presidente, Bia Kicis, Lafayette de Andrada e Caroline de Toni - Vice-Presidentes, Afonso Motta, Alceu Moreira, Alencar Santana Braga, Arthur Oliveira Maia, Aureo Ribeiro, Beto Rosado, Celso Maldaner, Daniel Freitas, Darci de Matos, Delegado Éder Mauro, Delegado Marcelo Freitas, Delegado Waldir, Diego Garcia, Edilázio Júnior, Eduardo Bismarck, Eduardo Cury, Enrico Misasi, Exedito Netto, Fábio Trad, Genecias Noronha, Geninho Zuliani, Gilson Marques, Herculano Passos, João Campos, João H. Campos, João Roma, Joenia Wapichana, José Guimarães, Júlio Delgado, Júnior Mano, Léo Moraes, Luizão Goulart, Marcelo Aro, Marcelo Ramos, Márcio Biolchi, Margarete Coelho, Maria do Rosário, Nicoletti, Pastor Eurico, Paulo Abi-Ackel, Paulo Azi, Paulo Eduardo Martins, Paulo Teixeira, Pompeo de Mattos, Rubens Bueno, Samuel Moreira, Sergio Toledo, Sergio Vidigal, Shéridan, Talíria Petrone, Aliel Machado, Capitão Wagner, Chris Tonietto, Dr. Frederico, Francisco Jr., Gervásio Maia, Gurgel, Marcelo Freixo, Pedro Cunha Lima, Pedro Lupion, Pedro Westphalen e Reginaldo Lopes.

Sala da Comissão, em 4 de setembro de 2019.

Deputado FELIPE FRANCISCHINI
Presidente

VOTO EM SEPARADO DO

DEPUTADO FEDERAL CHICO LOPES – PC do B/CE

I. Relatório

Trata-se de proposição legislativa que visa acrescentar uma nova alínea no inciso XXIII e um parágrafo único, ambos do art. 21, bem como inserir um § 5º no art. 177, todos da Constituição Federal para, como bem consignado no Relatório do eminente Relator, o Exmo Senhor Deputado Bruno Araújo:

“excluir do monopólio da União a construção e operação de reatores nucleares para fins de geração de energia elétrica, admitindo que tal construção e operação seja atribuída a particulares, sob o regime de concessão”, prevendo ainda a “obrigatoriedade de criação de um órgão autônomo para regular as concessões”.

Com efeito, a Proposta de Emenda à Constituição ora em análise nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para efeito de emissão de juízo de admissibilidade, nos termos previstos no art. 202 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, sugere que a alínea “d” do inciso XXIII do art. 21 passe a vigorar com a redação proposta, ficando o disposto na redação atual como alínea “e”.

Com isso, pretende-se que a competência atribuída à União, pelo *caput* do art. 21 da CF, para, nos termos de seu inciso XXIII, **“explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados”**, seja implementada, desde que atendidos, dentre os princípios e condições relacionados nas alíneas “a” a “d”, que:

“sob regime de concessão, na forma da lei, a construção e operação de reatores nucleares para fins de geração comercial de energia elétrica é permitida a pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras, que tenham sede no País, e, pelo menos, setenta por cento do capital total e do capital votante pertencentes, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados há mais de dez anos, que exercerão obrigatoriamente sua gestão”.

No parágrafo único proposto para ser acrescido ao art. 21 da CF, pretende-se prever que:

“A lei a que se refere o inciso XXIII, alínea d, deverá também dispor sobre a estrutura e atribuições do órgão autônomo que exercerá, exclusivamente, a regulação das atividades de que trata o inciso XXIII”.

Já por intermédio do seu art. 2º, a Proposta de Emenda constitucional em questão pretende acrescentar, conforme acima referido, o seguinte dispositivo, como § 5º do art. 177 da CF:

“Os detentores da concessão para construção e operação de reatores nucleares de que trata o art. 21, inciso XXIII, alínea d, poderão adquirir combustível nuclear, exclusivamente para fins de geração de energia elétrica”.

O eminente Relator vota favoravelmente á admissibilidade desta Proposta de Emenda à Constituição por entender que:

1. o número de assinaturas é suficiente;
2. a proposta não é tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, nem a separação dos poderes ou os direitos e garantias individuais, não tendo identificado violação ao disposto no § 4º do art. 60 da Constituição Federal;
3. não há, neste momento, limitações circunstanciais ao poder de reforma constitucional, previstas no § 1º do art. 60 da Constituição Federal;
4. no tocante á técnica legislativa, não há qualquer óbice à aprovação da PEC, por estar de acordo com a Lei Complementar nº 95/98, com a redação dada pela Lei Complementar nº 107/01.

Não obstante escapar à competência desta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestação quanto ao mérito da proposta de emenda à Constituição, S. Excia., o eminente Relator entende ser pertinente traçar algumas considerações a respeito da matéria e reproduzi notícia veiculada pelo Jornal do Senado Federal, em sua edição de 2 de agosto de 2007, a respeito de iniciativas de parlamentares destinadas ao debate do uso da energia nuclear como fonte alternativa de geração de energia elétrica e conclui reconhecendo a:

“importância do tema” e que a Câmara dos Deputados, participe do debate iniciado no Senado, “por intermédio da Comissão Especial a quem caberá apreciar o mérito da proposta de emenda ora em análise como objetivo de contribuir para que se chegue a uma solução que concilie da melhor forma possível anseio pela utilização de novas fontes energéticas como a segurança das pessoas e da natureza”.

II – Voto

Com a devida vênia do entendimento adotado pelo nobre Relator, entendo que a presente proposta de emenda à Constituição não preenche os requisitos legais e constitucionais a possibilitar juízo favorável para sua admissibilidade e tramitação nesta Casa Legislativa, com a subsequente constituição de Comissão Especial destinada à apreciação de seu mérito.

O disposto na alínea “d” do inciso XXIII do art. 21, cuja nova redação é proposta contém intransponível antinomia com o disposto no inciso XXIII do dispositivo constitucional em vigor.

Pretende-se possibilitar que a União conceda a pessoas jurídicas constituídas sob as leis brasileiras a possibilidade de **construir e operar reatores nucleares** para fins de geração **comercial** de energia elétrica, quando a previsão constitucional inscrita no referido inciso XXIII do art. 21 da CF, atribui à

União a competência para “*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*”.

Dessa forma, o constituinte derivado, não pode estabelecer a possibilidade constitucional para que, por iniciativa privada se construam e se operem reatores nucleares, para fins de geração comercial de energia elétrica, porque estas possibilidades estão constitucionalmente abarcadas pela competência da União.

A construção e a operação de reatores nucleares para fins de geração comercial de energia elétrica somente podem ser efetivadas de forma constitucionalmente válida no Brasil, na medida em que a União, explorando os serviços e as instalações nucleares de qualquer natureza, portanto estando nesta previsto nesta formulação os “*reatores nucleares*” e exercendo o monopólio estatal sobre o enriquecimento e o reprocessamento, bem como sua industrialização, venha a comercializar os derivados dos minérios nucleares, como se mostra a geração de energia elétrica.

Vale dizer, que ao se construir e operar um reator nuclear, a pessoa jurídica responsável estará explorando serviço e instalação nuclear, cuja competência é da União. Da mesma forma, a perspectiva de geração comercial de energia elétrica produzida por reatores nucleares construídos e operados por particulares consiste em atividade decorrente de enriquecimento, reprocessamento e comercialização de derivados de minérios nucleares, cujo exercício somente pode ser da União, por força da previsão constitucional de se tratarem de atividades submetidas a monopólio estatal.

O conflito provocado entre o disposto na redação da alínea proposta para ser acrescida ao inciso XXIII acarreta inevitável comprometimento de ordem lógica no texto constitucional. Dessa forma, evidencia-se violação ao disposto no *caput* do art. 11 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, caracterizando comprometimento à correta técnica legislativa, tendo em vista o conflito de normas que o conteúdo da proposta de emenda constitucional provocaria.

O disposto no § 5º, cujo acréscimo se pretende ao art. 177 da CF, também contém o mesmo vício identificado em relação ao propósito de acréscimo de uma nova alínea no inciso XXIII do art. 21 da CF.

A previsão de que os “*detentores da concessão para construção e operação de reatores nucleares de que trata o art. 21, inciso XXIII, alínea d, poderão adquirir combustível nuclear, exclusivamente para fins de geração de energia elétrica*” conflita com o disposto no inciso V do mesmo art. 177 da Constituição Federal, cuja alteração não é sequer sugerida.

O art. 177 da CF, em seu inciso V, estabelece taxativamente constituir-se 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, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal”.

Portanto, um suposto detentor de concessão para construção e operação de reator nuclear não poderá adquirir combustível nuclear para qualquer finalidade, porquanto o comércio, como o enriquecimento, o reprocessamento e a industrialização de minérios e minerais nucleares, incluídos seus derivados somente podem ser implementados pela União, por ser seu monopólio, por expressa disposição constitucional.

Observe-se que a exceção prevista no inciso V do art. 177 da CF, quanto à produção, a comercialização e a utilização de radioisótopos, decorrente da possibilidade prevista nas alíneas “a” e “b” do inciso XXIII do art. 21 da CF representa a evidência de que todas as outras modalidades de aproveitamento e exploração de minérios nucleares estão submetidos ao monopólio estatal exercido pela União.

Ao contrário da previsão contida na Proposta de Emenda à Constituição em análise, não se está excepcionando uma específica modalidade de aproveitamento de minério nuclear. Na PEC nº 122, de 2007, pretende-se possibilitar a construção e a operação de reatores nucleares por particulares, fins de geração de energia elétrica. Dessa forma, conflita-se o núcleo normativo desta proposição legislativa com os dispositivos em vigor sobre o monopólio estatal da União em relação aos derivados do enriquecimento, do reprocessamento, da industrialização e o comércio de minérios nucleares.

Mas a presente proposta de emenda à constituição conflita ainda com os direitos e garantias dos cidadãos e das cidadãs brasileiras decorrente do regime constitucional que assegura o monopólio estatal que passou a integrar o rol de direitos e garantias constitucionais previsto no § 2º do art. 5º da Constituição Federal.

Ao estabelecer o monopólio estatal a ser exercido pela União em relação à pesquisa, a lavra, o enriquecimento e o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, os constituintes originários firmaram deliberação destinada à salvaguarda de interesses relacionados à soberania do Estado brasileiro, primeiro dos fundamentos constitutivos do Estado democrático de direito, no qual a República Federativa do Brasil se constitui, conforme estabelecido no inciso I do art. 1º da Constituição, base da viabilização dos objetivos fundamentais da República, conforme previsto nos incisos I e II do art. 3º da Constituição Federal.

O disposto no inciso XXIII do art. 21 e no inciso V do art. 177, ambos da Constituição, representa aspecto central destinado ao desenvolvimento soberano do Estado brasileiro.

Não é por outra razão que o monopólio da União em relação à pesquisa e lavra

das jazidas de petróleo e gás natural, além de outros hidrocarbonetos fluidos, o refino do petróleo, a importação e a exportação dos produtos e derivados básicos resultantes da exploração do petróleo, bem como seu transporte marítimo são tratados no Capítulo I do Título sobre a “*Ordem Econômica e Financeira*”, que estabelece os “*Princípios Gerais da Atividade Econômica*”.

Dessa forma, a proposta de emenda à Constituição em análise comporta conteúdo tendente a abolir um dos relevantes direitos e garantias individuais dos cidadãos brasileiros e das cidadãs brasileiras, qual seja a oportunidade de integrarem um Estado democrático de direito livre e soberano, capaz de gerir com independência e segurança atividades econômicas consideradas estratégicas para a realização dos fundamentos e dos objetivos constitucionalmente fixados para a República.

Do exposto, voto no sentido pela não admissibilidade da Proposta de Emenda à Constituição nº 122, de 2007.

Sala da Comissão, 30 de outubro de 2008

Deputado **CHICO LOPES**

PC do B/CE