

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

MENSAGEM Nº 1.106, DE 2001

Submete à consideração do Congresso Nacional o texto da Convenção Conjunta sobre o Gerenciamento Seguro de Combustível Irrradiado e dos Rejeitos Radioativos, celebrada em Viena, no âmbito da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), em 05 de setembro de 1997.

Autor: PODER EXECUTIVO

Relator: Deputado HÉLIO COSTA

I - RELATÓRIO

O Excelentíssimo Senhor Presidente da República encaminha ao Congresso Nacional a Mensagem nº 1.106, de 2001, datada de 22 de outubro de 2001 (fl. 01 dos autos), acompanhada da Exposição de Motivos nº 00300/MRE, do Exmo. Sr. Celso Lafer, Ministro de Estado das Relações Exteriores, assinada eletronicamente em 08 de outubro de 2001 (fls. 03 e 04 dos autos), através da qual submete à deliberação parlamentar o texto da Convenção Conjunta sobre o Gerenciamento Seguro de Combustível Irrradiado e dos Rejeitos Radioativos, celebrada em Viena, no âmbito da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), em 05 de setembro de 1997.

Autuada a Mensagem pelo Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, foi distribuída para esta e às Comissões, de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias; Minas e Energia e Constituição e Justiça e de Redação.

Os autos estão instruídos segundo as normas pertinentes de processo legislativo, deles constando cópia autenticada e lacrada do

instrumento internacional sob nossa análise, fls. 6 a 9, que continuam, todavia, necessitando receber a numeração pertinente à autuação, nas folhas mencionadas. Mais uma vez é oportuno ressaltar que o ato jurídico de enumeração de conteúdo de autos (requisito formal de instrução processual) não invalida a autenticação anterior de documento que neles tenha sido inserido.

A Convenção em tela compõe-se de um índice, um preâmbulo e quarenta e quatro artigos subdivididos em sete capítulos.

No *Preâmbulo*, as Partes Contratantes reconhecem (1) que a operação de reatores nucleares produz combustível irradiado (combustível nuclear usado) e rejeitos radioativos, assim como ocorre com outras aplicações de tecnologias nucleares; (2) que os mesmos objetivos de segurança devem ser aplicados tanto a gerenciamento de combustível, como a rejeitos; (3) que há dever do Estado de informar a população sobre as questões referentes ao gerenciamento seguro desses materiais e (4) dever de definir políticas sobre o ciclo do combustível nuclear; (5) que mesmo o combustível irradiado (nuclear usado) e os rejeitos radioativos excluídos da presente Convenção, em face de estarem em programas militares ou de defesa, devem ser gerenciados de acordo com os objetivos estabelecidos no ato internacional sob análise; (6) que qualquer Estado tem o direito de proibir a importação para seu território de combustível irradiado (nuclear usado) e de rejeitos radioativos de origem estrangeira. Reconhecem, ainda, (7) o desejo de todos de fortalecer o sistema internacional de controle aplicável aos materiais radioativos de forma específica.

As Partes Contratantes reafirmam, também no *Preâmbulo*, (1) a importância de que a comunidade internacional se assegure de que práticas adequadas de gerenciamento seguro de combustível irradiado e rejeitos radioativos sejam planejadas e implementadas; (2) que há responsabilidade de Estado por essas medidas, (3) a importância da cooperação internacional para aprimorar esse gerenciamento por meio de mecanismos bilaterais e multilaterais e através do incentivo previsto no instrumento em análise, e (4) o desejo de todos de promover, em nível global, uma efetiva cultura de segurança nuclear.

Asseveram, ademais, as Partes Contratantes, (1) estarem cientes das necessidades dos países em desenvolvimento, em particular dos países menos desenvolvidos e de Estados com economias em transição, da necessidade de que seja permitida a utilização dos mecanismos existentes para assisti-los de forma a que haja completo exercício dos direitos e cumprimento das

obrigações previstas na Convenção; (2) estarem convencidas de que rejeitos radioativos devem, sempre que compatível com seu gerenciamento seguro, ser depositados no Estado onde tenham sido gerados, prevendo-se, ainda, a possibilidade de cooperação entre Estado nessa matéria.

Reportam-se também as Partes Contratantes aos textos internacionais congêneres já firmados, tais como a Convenção sobre Segurança Nuclear, de 1994; a Convenção sobre Pronto Notificação em Acidente Nuclear, de 1985; a Convenção sobre Assistência em Caso de Acidente Nuclear ou Emergência Radiológica, de 1986; a Convenção sobre Proteção Física de Material Nuclear, de 1980; a Convenção sobre a Prevenção de Poluição Marinha por Alijamento de Rejeitos e outros Materiais, de 1994.

Lembram, ainda, os princípios contidos nos “*Padrões Básicos de Segurança para a Proteção contra Radiação Ionizante e para a Segurança de Fontes de Radiação, de 1996; os Princípios Fundamentais de Segurança da Agência Internacional de Energia Atômica, denominados Princípios de Gerenciamento de Rejeitos Radioativos de 1995*, assim como o capítulo 22 da Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, e a Convenção de Basiléia, de 1989, sobre o Controle do Movimento Transfronteiriço de Rejeitos Perigosos e seu Depósito.

O *Capítulo 1* da Convenção em análise intitula-se *Objetivos, Definições e Campo de Aplicação* e compõe-se de três artigos.

O *Capítulo 2*, denominado *Gerenciamento Seguro de Combustível Irradiado* (tradução adotada em português para o termo *used fuel* em inglês, que, na nossa opinião, melhor traduzido seria como *combustível nuclear usado*), aborda, em sete artigos, requisitos gerais de segurança; instalações existentes; escolha do local para instalações propostas, projeto de construção de instalações; avaliação da segurança das instalações; operação das instalações e deposição de *combustível irradiado* (combustível nuclear usado).

O *Capítulo 3*, chamado *Gerenciamento Seguro dos Rejeitos Radioativos* dispõe, em sete artigos, a respeito dos requisitos gerais de segurança nesse caso; instalações existentes e práticas anteriores; escolha de local para instalações propostas; projeto e construção de instalações; avaliação de segurança das instalações e sua operação, assim como sobre medidas

institucionais a serem adotadas após o fechamento das instalações aqui mencionadas.

No *Capítulo 4*, intitulado *Disposições Gerais sobre Segurança* delibera-se, em nove artigos, quanto às Disposições Gerais sobre Segurança, tais como *medidas de implementação; estrutura legal e regulatória; órgão regulatório; responsabilidade do licenciado; recursos humanos e financeiros; garantia de qualidade; proteção radiológica operacional; preparação para emergência descomissionamento*.

No *Capítulo 5*, em dois artigos, trata-se do *movimento transfronteiriço e de fontes seladas fora de uso contendo material nuclear*.

O *Capítulo 6* denomina-se *Reuniões das Partes Contratantes* e aborda, em nove artigos as hipóteses de reuniões preparatórias, de revisão e extraordinárias; os relatórios a serem feitos, como ocorrerá a participação das partes contratantes após a assinatura da Convenção, idiomas a serem utilizados, as hipóteses de confidencialidade e a formação do secretariado.

O *Capítulo 7* trata das *Cláusulas Finais e Outras Disposições*, em sete artigos.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria submetida à nossa análise neste momento é relevante e polêmica. Tem sido objeto tanto de atos internacionais, como de direito positivo interno e de iniciativas legislativas em tramitação.

A doutrina neste aspecto, é, também, abrangente.

Paulo Affonso Leme Machado, na 10ª edição de seu *Direito Ambiental Brasileiro*, recentemente lançada, trata da *Prevenção e Responsabilidade pelo Dano Nuclear* em título específico, composto de cinco

capítulos (p. 775 a 827), o último dos quais aborda especificamente o assunto em pauta e intitula-se *Rejeitos Radioativos*.

Inicialmente relata a história das marchas e contramarchas das iniciativas legislativas que deram origem à Lei 10.308, de 20/11/2001, que dispõe sobre *a seleção de locais, a construção, o licenciamento, a operação, a fiscalização, os custos, a indenização, a responsabilidade civil e as garantias referentes aos depósitos de rejeitos radioativos e dá outras providências* (advinda, por último, do PLS 294/89, segundo o registro constante do Prodasen).

No Senado Federal, já no final do processo de tramitação, quando era relator da Mensagem o Senador Pedro Simon, pediu ele fosse a iniciativa também examinada pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Casa revisora, mencionando que o formato final da matéria aprovada pela Câmara dos Deputados conferia à *CNEN um cheque em branco*, asseverando jamais ter-se visto *tamanha concentração de atribuições e competências na alçada de um único órgão*.

Enfatizou o Senador, na ocasião, que o fato era *inaceitável, de um lado, porque temerário, em se tratando de questões de alta periculosidade para a vida em geral*, e, de outro, *porque totalmente desconforme ao ordenamento jurídico brasileiro*. A CNEN, reforçou o Senador, nos termos da versão que acabou se transformando na Lei 10.308, de 20/11/2001, *fiscalizará a si própria – ou seja, é a raposa cuidando do galinheiro* (DSF, 25/10/2001, p. 25.983, *apud op. cit.*)

Essa proposta foi rejeitada, em virtude de aliança formada pela liderança do Governo, PSDB e PFL, aprovando-se o projeto na forma encaminhada ao Senado pela Câmara, sendo o texto imediatamente sancionado pelo Presidente da República.

O instrumento internacional ora em análise, ao ser aprovado, inserir-se-á em nosso ordenamento jurídico, como norma de direito positivo ordinária superveniente à mencionada Lei (ou seja, revogando o que nessa lei ou em outras normas for contrário e anterior a ela).

A matéria em análise tem sido objeto de várias iniciativas legislativas. Menciono, exemplificativamente, o *PL 887/91 que cria salvaguardas para a tecnologia no campo nuclear, de autoria da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, destinada a apurar o Programa Nuclear Paralelo*; o *PL 1137/91 que*

dispõe sobre a proibição de importação do lixo atômico; o PL 2501/92, que dispõe sobre a Política Nacional de Energia Nuclear; o PL 3495/97 que altera a redação do art. 21 da Lei nº 7.565, de 19 de dezembro de 1986, Código Brasileiro de Aeronáutica, dispondo sobre o transporte de materiais perigosos em aeronaves; o PL 5355/01 que modifica os dispositivos da Lei 9112, de 10 de outubro de 1995, referente à exportação de bens sensíveis e serviços diretamente vinculados, estabelecendo definições para os bens sensíveis, bens químicos e bens biológicos; garantindo a participação do Legislativo na elaboração da respectiva listagem.

Desejo realçar, entre essas iniciativas, o Projeto de Lei nº 3.853, de 2000, de minha autoria, que se propunha a acrescentar dispositivo ao art. 21 do Código Brasileiro de Aeronáutica, *proibindo o transporte de materiais radioativos em aeronaves que transportem passageiros.*

Lembro, nesta oportunidade, que quem cria o perigo é por ele responsável e o perigo está associado freqüentemente ao dano, sendo prudente *precaução* abordar dano e perigo de forma coordenada.

Entendo ser precaução indispensável não se criar riscos indevidos de forma geral. No caso da iniciativa mencionada, transportar qualquer material com conteúdo radioativo em aviões de passageiros é risco absurdo, que, se não coibido e prevenido pelo Estado, gerará responsabilidade objetiva desse Estado omissor pelos eventuais danos decorrentes.

No que diz respeito à energia gerada por combustível nuclear, lembremo-nos de que *"a exposição ou a vulnerabilidade ao dano não podem deixar o Direito indiferente. No caso nuclear, desde já, há duas situações: a da população que, por exemplo, frui da energia produzida num reator sem sofrer diretamente o perigo ali existente e a da população vizinha ao reator, que, ainda fruindo dessa energia, sofre diretamente o perigo nuclear. Como se vê, são duas situações diferentes, a merecer atenção jurídica especial."*

Ora, *"um reator é uma bomba atômica que não estoura. Ele gera calor e radiação, mas está preparado para suportar ambos"* – afirma José Rubens Maiorino, chefe do Departamento de Reatores do IPEN (Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares). Uma das finalidades do Direito Ambiental, na área nuclear, portanto, é *"estabelecer normas preventivas e de controle para que essas **bombas atômicas que não estouram** sejam continuamente*

fiscalizadas exatamente para não estourarem” (Id, ibidem) e que os resíduos decorrentes da atividade sejam tratados com a mesma cautela, sob pena de igual responsabilização.

Ressalte-se, ainda, que a iminência de dano nuclear, a situação de pré-dano, não são fantasias de cérebros doentes, tanto quanto à instalação e operação de centrais nucleares, como quanto à disposição dos resíduos decorrentes de atividades que utilizem componentes radioativos: “A Comissão Européia dos Direitos do Homem, em sua Decisão 10.531, de 6.12.1983, considerou que **aqueles que vivem perto de uma central nuclear podem sentir-se afetados pelo seu funcionamento e estar inquietos pela sua segurança**. O Tribunal Federal Constitucional da Alemanha decidiu, em ações sob a égide de regulamentos de proteção de vizinhança, que o indivíduo pode requerer o cumprimento dos regulamentos atômicos para assegurar que a proteção de sua região esteja inserida em seus direitos fundamentais sob a Lei Constitucional (decisão de 10.12.1979)”. Raciocínio análogo pode ser aplicado aos problemas gerados pelos resíduos radioativos.

Sabido é que não se pode fazer um hiato absoluto entre condições pré-dano nuclear e pós-dano nuclear, como se fossem situações rigidamente estanques. Essa é a razão da necessidade de precaução: “Se se aceitasse uma separação de responsabilidade, criar-se-iam situações de não se exigir do operador nuclear (responsável pela instalação nuclear) a realização das medições dos efluentes, o registro dessas medições, o alerta nas emergências e as contribuições financeiras para compra de meios de transporte para evacuação da população potencialmente atingível, construção de hospitais especializados nas doenças advindas das emissões radioativas, construção ou ampliação de estradas, segurança das moradias. É oportuno acentuar-se que não é obrigação jurídica das vítimas adquirirem e instalarem elas próprias esses implementos. Aliás, não é por caridade ou atitude benevolente que se realizará a prevenção do dano nuclear. Além do aspecto ético – sempre existente – há a responsabilidade jurídica pela criação do perigo, da qual advêm obrigações de fazer, que podem ser postuladas através do Poder Judiciário, utilizando-se a ação civil pública”.

A definição de rejeitos radioativos está inserido no art. 2º da Convenção em pauta.

Segundo Leme Machado, na obra citada, considera-se, do ponto de vista técnico, rejeito radioativo, “qualquer material, independentemente

de sua forma física, remanescente de prática ou intervenção para o qual não esteja previsto uso a curto ou a longo prazo e que contenha substâncias radioativas ou por elas esteja contaminado, tendo uma atividade ou concentração de atividade maior do que o nível de reação estabelecido em norma específica da Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN”.

Ensina, ainda, o autor, que há rejeitos de baixa, média e alta radioatividade. É essa diferenciação que a Lei 10.308/2001 não fez e que a regulamentação infralegal possivelmente fará.

Não se trata, infelizmente, de um rejeito banal, que possa ser facilmente absorvido pelo meio ambiente ou que seja inócuo ao ser humano: *“O combustível usado das centrais nucleares contém uma pequena quantidade (3%) de cinzas extremamente irradiantes, que ficam ativas durante longos períodos. Trata-se, de uma parte, de produtos oriundos da fissão dos núcleos de urânio, entre os quais o cézio 135 ou o iodo 129, que levarão milhões de anos para perder a metade de sua radioatividade, e, de outra parte, de actínios menores, núcleos pesados formados pela captura de nêutrons quando de reação em cadeia, tais como o neptínio 237, cuja meia-vida é de 2,1 milhões de anos.”*

A Convenção em tela, dentro do contexto extremamente complexo pertinente aos danos nucleares potenciais e efetivos, é um instrumento útil, do ponto de vista da cooperação a ser estabelecida entre os Estados no tratamento do problema. Obedece aos ditames do Direito Internacional Público e certamente será mais detidamente examinada nas comissões temáticas específicas, quanto ao mérito.

Trata-se de matéria tão relevante, quanto delicada, onde o princípio da precaução deve presidir toda e qualquer regulamentação e instar à adequada ação de Estado, pois as consequências da imprudência são, nesse campo, quase sempre inimagináveis: não há barreira de contenção ou fronteira que detenha a poluição nuclear ou minimize as consequências de eventual imprudência. A precipitação e a falta de cautela, no campo nuclear, estendem-se através das gerações e o preço de qualquer falta de precaução gerará juros a serem pagos por aqueles que nos sucederão no tempo, que sequer nasceram ou foram gerados. Alterações genéticas poderão imprimir em seus corpos as marcas indeléveis de qualquer insensatez presente. Quantas Minamatas, Goiânias e Chernobis mais serão necessários para que as lições da história da contaminação sejam de fato assimiladas?

Todo esforço jurídico destinado a instrumentizar a precaução deve ser, sempre, bem vindo, tanto em nível local, como no âmbito internacional.

VOTO, pois, no âmbito desta Comissão, nos termos da proposta de Decreto Legislativo em anexo, pela aprovação parlamentar ao texto da Convenção Conjunta sobre o Gerenciamento Seguro de Combustível Irradiado (Combustível Nuclear Usado) e dos Rejeitos Radioativos, celebrada em Viena, no âmbito da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), em 05 de setembro de 1997, nos termos da proposta de Decreto Legislativo em anexo, onde faço sugestão de alteração, na tradução para o português, da expressão *combustível irradiado*, utilizada no texto encaminhado, por *combustível nuclear usado*, lembrando que isso em nada afeta o compromisso firmado pelo Brasil que foi feito nas línguas oficiais da Organização das Nações Unidas, quais sejam árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo. Ressalto que a sugestão tem apenas o objetivo de facilitar, na nossa língua, a compreensão legal da expressão utilizada, tornando-a mais compatível com o texto original conveniado, muito embora a expressão *combustível irradiado*, usada inicialmente nas traduções portuguesas de documentos semelhantes, seja de ampla circulação nos meios especificamente técnicos ligados à engenharia nuclear.

Sala da Comissão, em de de 2002.

Deputado HÉLIO COSTA
Relator

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DE DEFESA NACIONAL

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº , DE 2002

MENSAGEM Nº 1.106, DE 2001

Aprova o texto da Convenção Conjunta sobre o Gerenciamento Seguro de Combustível Nuclear usado e dos Rejeitos Radioativos, celebrada em Viena, no âmbito da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), em 05 de setembro de 1997.

O CONGRESSO NACIONAL DECRETA:

Art. 1º Fica aprovado o texto da *Convenção Conjunta sobre o Gerenciamento Seguro de Combustível Usado e dos Rejeitos Radioativos, celebrada em Viena, no âmbito da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), em 05 de setembro de 1997.*

§ 1º Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida Convenção, bem como quaisquer ajustes complementares que, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.

§ 2º Substitua-se, na tradução para o português da Convenção Conjunta sobre o Gerenciamento Seguro de Combustível Usado e dos Rejeitos Radioativos, celebrada em Viena, no âmbito da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), assinada pelo Brasil, nas línguas oficiais da Organização das Nações Unidas (árabe, chinês, espanhol, francês, inglês e russo), a expressão *combustível irradiado*, por *Combustível Nuclear Usado*, equivalente mais adequado em português para a expressão “used fuel” adotada nos textos oficiais em inglês.

Art. 2º Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2002.

Deputado HÉLIO COSTA
Relator