



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO ADMINISTRATIVO
PARECER

Ementa: Análise da Medida Provisória 1.049, de 14 de maio de 2021, convertida na Lei 14.222, de 15 de outubro de 2021, que cria a Autoridade Nacional de Segurança Nuclear, dentre outras providências. Parecer pela juridicidade e constitucionalidade, com recomendação de acompanhamento para garantia da autonomia financeira, bem como do risco de eventual trespasse de dívidas da CNEN para a ANSN.

RELATÓRIO

1. Cuida a presente peça, na forma da indicação apresentada ao E. Plenário desta augusta Casa em 09 de julho de 2021 pelo Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Exmo. Presidente da Comissão de Direito Administrativo, da análise da Medida Provisória 1.049/21 – convertida na Lei 14.222/21 que, dentre outras relevantes medidas, cuidou de criar a ANSN – Autoridade Nacional de Segurança Nuclear. A indicação, aliás, circunscreveu a matéria a ser analisada na questão da própria criação da Autarquia referida bem como de sua atividade regulatória, *da gestão dos serviços públicos e do regime da exploração desses bens públicos.*
2. A guisa de facilitação para compreensão do conteúdo das presentes linhas, esclarecemos que as referências serão feitas à Lei 14.122/21 e não à MP que a antecedeu.

FUNDAMENTAÇÃO

1ª PARTE: - **preliminarmente** - DA CRIAÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE SEGURANÇA NUCLEAR – da questão da **nomenclatura e da aplicação da Lei 13.848/19**

3. Cabe, no presente passo, esclarecer uma questão que poderá causar dúvidas. Assim como ocorreu na área de proteção de dados¹, o legislador

¹ A Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) veio à lume com as alterações feitas na Lei 13.709/18 pela Lei 13.853/19. Está prevista, dentre outros dispositivos, nos arts. 55-A e seguintes. O detalhe é que a ANPD **não é uma autarquia**, mas sim um **órgão ligado à Presidência da República** – o que, frise-se, **por si só não lhe retira a qualidade de ente regulatório**. Na França, por exemplo, há casos de autoridades reguladoras sem personalidade jurídica, como a *autoridade independente de telecomunicações*. Aliás, neste sentido, recomenda-se a leitura do citado art. 55-A, bem como os subsequentes: Art. 55-A. Fica criada, sem aumento de despesa, a



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO ADMINISTRATIVO

aqui resolveu utilizar-se da nomenclatura *autoridade nacional* em vez de *agência nacional*. Isto não deve causar espanto nem perplexidade.

4. Explicamos. Ocorre que o termo *agência* tem raiz claramente anglo-americana e vinha sendo utilizada à larga em nosso sistema. No entanto, no direito europeu, a nomenclatura mais usada é *autoridade*. Daí que o batismo da autarquia ora comentada como *Autoridade Nacional de Segurança Nuclear* não exclui, por si só, a sua natureza de agência reguladora.
5. Neste sentido, aliás, a Lei 13.848/19. Este diploma, conhecido como *lei geral das agências reguladoras* em seu art. 2º nomeou quais entidades considerou como tais. São, ao todo 09 entidades, desde a ANEEL até a ANM (Agência Nacional de Mineração). De outra parte, dispôs o parágrafo único do dito art. 2º:

Parágrafo único. Ressalvado o que dispuser a legislação específica, aplica-se o disposto nesta Lei às autarquias especiais caracterizadas, nos termos desta Lei, como agências reguladoras e criadas a partir de suavigência.

6. Assim é que não há qualquer empecilho para aplicação subsidiária da Lei Geral das Agências e este parecer é feito com base em tal pressuposto.

2ª PARTE: DA CRIAÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE SEGURANÇA NUCLEAR – **cisão de autarquia**: eventuais inconsistências

7. Pois bem, no que toca ao tema mencionado, de fato, a Lei 14.122/21 reza em seu art. 1º:

*Art. 1º Fica criada a Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), **autarquia federal** com*

Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), órgão da administração pública federal, integrante da Presidência da República. (Incluído pela Lei nº 13.853, de 2019) § 1º A natureza jurídica da ANPD é transitória e poderá ser transformada pelo Poder Executivo em entidade da administração pública federal indireta, submetida a regime autárquico especial e vinculada à Presidência da República. (Incluído pela Lei nº 13.853, de 2019) § 2º A avaliação quanto à transformação de que dispõe o § 1º deste artigo deverá ocorrer em até 2 (dois) anos da data da entrada em vigor da estrutura regimental da ANPD. (Incluído pela Lei nº 13.853, de 2019) § 3º O provimento dos cargos e das funções necessários à criação e à atuação da ANPD está condicionado à expressa autorização física e financeira na lei orçamentária anual e à permissão na lei de diretrizes orçamentárias. (Incluído pela Lei nº 13.853, de 2019) Art. 55-B. É assegurada autonomia técnica e decisória à ANPD. (Incluído pela Lei nº 13.853, de 2019).



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO ADMINISTRATIVO

patrimônio próprio, autonomia administrativa, técnica e financeira, com sede e foro na cidade do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, e atuação no território nacional, sem aumento de despesa, por cisão da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN).

Parágrafo único. Ato do Poder Executivo estabelecerá a vinculação da ANSN.

8. Até aqui, pareceria não haver qualquer novidade, eis que é o senso comum que entidades de direito público (autarquias, fundações autárquicas, agências reguladoras) são **criadas** por lei. No entanto, a análise mais acurada se faz necessária a bem da técnica jurídica.
9. O art. 1º, como visto, estabelece algumas especificidades para a ANSN: (a) patrimônio próprio; (b) autonomia administrativa; (c) autonomia técnica; (d) autonomia financeira.
10. Com relação ao (a) patrimônio próprio, observa-se que ele advirá de parcela do patrimônio de outra autarquia federal, a saber a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN). O preceito não esclarece o *quantum* patrimonial que deixará a CNEN para integrar o patrimônio da ANSN, o que é uma falha técnica, visto que o conceito de *cisão* não traz em si nenhuma definição de, por exemplo, meação ou percentil exato a ser aplicado quando da divisão.
11. Insistimos no ponto, uma vez que, realmente, o fenômeno que se tem na lei ora em análise é de verdadeira cisão por obra legal (e não contratual). O dispositivo é muito claro ao afirmar que a ANSN é criada *sem aumento de despesa, por cisão da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN)*.
12. O instituto da cisão encontra muito maior no âmbito do direito privado. *Ad exemplum*, trazemos à colação o art. 229 da Lei das Sociedades Anônimas (Lei 6.404/76):

Art. 229. A cisão é a operação pela qual a companhia transfere parcelas do seu patrimônio para uma ou mais sociedades, constituídas para esse fim ou já existentes, extinguindo-se a companhia cindida, se houver versão de todo o seu patrimônio, ou dividindo-se o seu capital, se parcial a versão.

13. No histórico nacional temos exemplos de extinção de autarquia com a criação de outra, ou mesmo a junção de duas autarquias com o nascimento de uma terceira, como ocorreu (neste último exemplo) com o INPS e o IAPAS em relação ao INSS. Inclusive fala-se, na jurisprudência



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO ADMINISTRATIVO

e em diplomas normativos em *fusão*. Com efeito, o Decreto 99.350/90 em seu art. 1º disse expressamente: *é criado o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia federal vinculada ao Ministério do Trabalho e da Previdência Social (MTPS), mediante fusão do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS) com o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).*

14. Portanto, é de se ver que a utilização de termos utilizados com mais vigor nas plagas do direito privado não cria maiores embaraços à desconcentração ou concentração administrativa, mesmo porque (e a despeito da esdrúxula figura do Decreto 99.350/90) tais fenômenos se dão por lei, que poderá regular a forma e efeitos de tais fenômenos (fusão, cisão de autarquias, etc.).

15. A Lei 14.222/21 procurou detalhar alguns aspectos da referida cisão da CNEN. Com relação ao pessoal, dispõe o seu art. 26:

Art. 26. Fica criado o quadro de pessoal da ANSN, composto pelos cargos efetivos vagos e ocupados de que trata a Lei nº 8.691, de 28 de julho de 1993, redistribuídos da CNEN para a ANSN, na forma do Anexo I desta Lei.

Parágrafo único. Ato do Poder Executivo disporá sobre os quantitativos de cargos vagos e de cargos ocupados que serão redistribuídos, dentre os cargos de que trata o Anexo I desta Lei.

16. Ou seja, no que tange ao quadro de pessoal, há previsão exaustiva e expressa na Lei 14.222/21. De outra parte, o art. 27 estatui uma limitação quanto ao *trespasse* de pessoal:

Art. 27. Não haverá novo ato de cessão ou de movimentação de pessoal em razão das alterações realizadas por esta Lei.

Parágrafo único. O disposto neste artigo *aplica-se ao pessoal que se encontra na CNEN na condição de:*

I - servidores efetivos lotados na entidade;

II - servidores efetivos cedidos, movimentados, em exercício temporário ou em exercício descentralizado;

III - empregados públicos; e

IV - militares colocados à disposição ou cedidos.

17. E garantiu o seguinte:

Art. 28. Aos servidores ocupantes de cargos efetivos redistribuídos da CNEN para a ANSN são assegurados todos



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO ADMINISTRATIVO

os direitos e vantagens de caráter permanente a que faziam jus na entidade de origem.

18. O art. 31, por outro lado, determina que a gestão da folha de pagamento da ANSN permanece, até determinação em contrário, por conta da CNEN:

Art. 31. A gestão da folha de pagamento de pessoal, inclusive de inativos e de pensionistas, permanecerá com a unidade administrativa da CNEN até que haja disposição em contrário em ato do Poder Executivo.

19. E, no que concerne ao patrimônio da ANSN:

Art. 32. Constituem patrimônio da ANSN os bens e direitos que lhe forem transferidos pela CNEN e os que venha a adquirir ou a incorporar.

20. Bastante ruim a disposição acima, visto que faz depender de um ente que passa a ser regulado (a CNEN) a viabilização patrimonial do ente regulador (ANSN), o que, no mínimo, coloca em risco a autonomia necessária para o ente regulador.

21. Verifica-se, ainda, da redação do mesmo art. 32 que a previsão é apenas de repasse de *bens e direitos*. O que, em outras palavras, impediria, o repasse de passivo para a nova autarquia, o que é também algo sobre o qual deve-se meditar, uma vez que condenações judiciais, por exemplo, ligadas a questão de funcionários, deverão ser objeto de algum ato normativo a ser pactuado entre ambas as autarquias.

2ª PARTE: DA CRIAÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE SEGURANÇA NUCLEAR – “das autonomias”

22. Como visto, o já citado art. 1º da lei em testilha procura garantir à ANSN *autonomia administrativa, técnica e financeira.*

23. Em nossa Tese de Doutorado apresentada e aprovada perante a Pós-Graduação em sentido Estrito da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro assim nos manifestamos acerca exatamente das “autonomias” necessárias para a autoridade nuclear:

Ponto que merece destaque, dentro do sistema arquitetado para o modelo de regulação é o da nomeação e da exoneração dos titulares de cargos dentro das agências. Com efeito: quanto à independência necessária para que se



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO ADMINISTRATIVO

garanta o exercício politicamente neutro exigido pela função de regulação, deve ser entendida com um conteúdo restrito a quatro aspectos: a independência dos gestores, a técnica, a normativa e a gerencial, orçamentária e financeira.

24. Este quadripé é fundamental para a necessária neutralidade política da entidade regulatória. Passemos, pois à análise amiúde.

2ª PARTE: DA CRIAÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE SEGURANÇA NUCLEAR – “das autonomias” – (a) autonomia financeira

25. Tangentemente à autonomia financeira, assim determina o art. 3º

Art. 3º Constituem receitas da ANSN

I - dotações orçamentárias e créditos adicionais que lhe forem consignados no orçamento geral da União;

II - recursos provenientes de convênios, de acordos, de contratos ou de instrumentos congêneres celebrados com órgãos ou entidades federais, estaduais, distritais e municipais, empresas públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, e organismos internacionais;

III - receitas de qualquer natureza, provenientes do exercício de suas atividades;

IV - renda de bens patrimoniais ou produto de sua alienação;

V - auxílios, subvenções, contribuições e doações;

VI - resultados de aplicações financeiras; e

VII - outras receitas.

26. O dispositivo parece conceder algum tipo de independência ou autonomia financeira à ANSN, muito embora somente um cotejo estrito entre as despesas e as receitas da autarquia poderão de fato comprovar se o estágio acima será ou não suficiente.

2ª PARTE: DA CRIAÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE SEGURANÇA NUCLEAR – “das autonomias” – (b) autonomia dos gestores

27. No que respeita à autonomia dos gestores, assim preveem os seguintes dispositivos da Lei 14.222/21:

Art. 4º A ANSN tem como órgão de deliberação máxima a Diretoria Colegiada, composta por 1 (um) Diretor-Presidente e 2 (dois) Diretores, indicados pelo Presidente da República e por elenomeados, após aprovação pelo Senado Federal, nos termos da alínea "f" do inciso III do caput do art. 52 da Constituição Federal,



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO ADMINISTRATIVO

entre cidadãos de reputação ilibada e de notório conhecimento no campo de sua especialidade.

§ 1º São requisitos para ocupar o cargo de Diretor-Presidente e de membro da Diretoria Colegiada:

(...)

§ 4º Os membros da Diretoria Colegiada exercerão mandatos de 5 (cinco) anos, não coincidentes, vedada a recondução.

§ 5º Na composição da primeira Diretoria, o Diretor-Presidente e 2 (dois) Diretores serão nomeados, respectivamente, com mandatos de 4 (quatro), 3 (três) e 2 (dois) anos. (Grifos nossos).

28. Assim, parece estar satisfeita a questão do *mandato a termo*, sem o qual a direção superior de uma entidade regulatória poderia ser exonerável sempre que suas decisões desagradassem as esferas centrais de poder.

2ª PARTE: DA CRIAÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE SEGURANÇA NUCLEAR – “das autonomias” – (c) autonomia técnica e normativa

29. No que respeita à autonomia técnica e normativa, preveem os arts. 5º e seguintes atribuições não somente específicas do Diretor-Presidente da ANSN (art. 5º)² que se têm como pressuposto a autonomia gerencial e administrativa, como também competências da ANSN enquanto entidade pública (art. 6º)³ cujo dispositivo menciona competências regulatórias,

² Art. 5º São atribuições do Diretor-Presidente da ANSN: I - exercer a representação legal da ANSN; II - praticar atos de administração superior da ANSN, especialmente quanto à gestão patrimonial, orçamentária, financeira e de recursos humanos; III - promover e zelar pela transparência dos atos e das atividades da ANSN; IV - editar atos de provimento e de vacância de competência da ANSN; V - celebrar acordos, contratos, convênios, termos de parceria e instrumentos congêneres com organizações públicas ou privadas, nacionais ou internacionais; e VI - celebrar termos de ajustamento de conduta e instrumentos similares com organizações públicas e privadas.

³ Art. 6º Compete à ANSN: I - estabelecer normas e requisitos específicos sobre: a) a segurança nuclear; b) a proteção radiológica; e c) a segurança física das atividades e das instalações nucleares; II - regular, estabelecer e controlar, para fins de cumprimento da Política Nuclear Brasileira: a) os estoques e as reservas de minérios nucleares, de seus concentrados ou de compostos químicos de elementos nucleares; b) o material nuclear; e c) os estoques de materiais férteis e físséis especiais; III - editar normas e conceder licenças e autorizações para a transferência e o comércio interno e externo de minerais, de minérios e de seus concentrados e escórias metalúrgicas, com urânio ou tório associados; IV - editar normas sobre segurança nuclear e física e proteção radiológica; V - avaliar a segurança, fiscalizar e expedir, conforme o caso, licenças, autorizações, aprovações e certificações para: a) seleção e aprovação de local, de construção, de comissionamento, de operação, de modificação e de descomissionamento de instalações nucleares, radioativas e mínero-industriais que contenham materiais radioativos e depósitos de rejeitos radioativos; b) pesquisa, lavra, posse, produção, utilização, processamento, armazenamento, transporte, transferência, comércio, importação e exportação de minérios, de minerais e de materiais nucleares, inclusive de forma



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO ADMINISTRATIVO
fiscalizatórias e outras necessárias ao desempenho da atividade da
autarquia.

30. Merece destaque o art. 7^º que estabelece competências privativas do Comando da Marinha, bem como a seguinte interdição de ação relativamente à ANSN:

Art. 9º A ANSN não exercerá atividades de regulação econômica, comercial e industrial ou pesquisas e levantamentos com esses fins. (Grifos nossos).

associada a outros minérios e minerais, observadas as competências de outros órgãos ou entidades da administração pública federal; c) posse, produção, utilização, processamento, armazenamento, transporte, transferência, comércio, importação e exportação de fontes e materiais radioativos e equipamentos geradores de radiação ionizante, exceto dos equipamentos emissores de raios X utilizados para fins de diagnósticos na medicina e na odontologia; d) gerência de rejeitos radioativos; e) gestão de resíduos sólidos radioativos; e f) planos de emergência nuclear e radiológica; VI - especificar, para fins do disposto no art. 2º desta Lei: a) os elementos considerados nucleares, além de urânio, tório e plutônio; b) os elementos considerados material fértil e físsil especial; c) os minérios considerados nucleares; d) as instalações consideradas nucleares; e) as jazidas consideradas nucleares, em função da concentração e da quantidade de minérios nucleares, e a viabilidade econômica de sua exploração; e f) as atividades relativas a instalações, a equipamentos ou a materiais nucleares ou radioativos que requeiram certificação da qualificação ou registro de pessoas físicas relacionados à segurança nuclear ou radiológica; VII - licenciar operadores de reatores nucleares; VIII - fiscalizar o reconhecimento e o levantamento geológicos relacionados a minerais nucleares; IX - licenciar o enriquecimento, o processamento, a industrialização eo comércio de minérios e de minerais nucleares e seus derivados; X - monitorar diretamente as emissões radioativas em diversos pontos, externamente e internamente às usinas nucleares; XI - orientar, quanto à segurança nuclear, à proteção radiológica e à segurança física das atividades e das instalações nucleares, a atuação dos entes públicos federais, estaduais, distritais e municipais; XII - orientar e colaborar tecnicamente com os entes públicos federais, estaduais, distritais e municipais encarregados da execução dos planos de emergência nuclear e radiológica; XIII - informar a população, conforme a necessidade, quanto à segurança nuclear, à proteção radiológica e à segurança física das atividades e das instalações nucleares; XIV - determinar medidas corretivas e cautelares, atuar, instaurar processo administrativo, julgar e aplicar sanções administrativas; XV - zelar pelo cumprimento dos acordos internacionais de salvaguardas; XVI - opinar, mediante solicitação, sobre projetos de lei, tratados, acordos, convênios ou compromissos internacionais de qualquer espécie relativos à segurança nuclear, à proteção radiológica, à segurança física e ao controle de materiais nucleares; XVII - colaborar com organismos nacionais e internacionais e com órgãos reguladores estrangeiros nas áreas de segurança nuclear, de proteção radiológica, de segurança física e de controle de materiais nucleares; XVIII - criar e manter cadastro nacional do histórico de doses de radiação dos indivíduos ocupacionalmente expostos nas atividades reguladas; e XIX - atuar, em conjunto com outros órgãos e entidades, na segurança nuclear, física e radiológica de grandes eventos realizados no País.

⁴Art. 7º *Compete privativamente ao Comando da Marinha regular, licenciar, fiscalizar e controlar os meios navais com plantas nucleares embarcadas, quanto: I - às atividades nucleares, aos materiais nucleares e às fontes de radiação relativos a: a) segurança nuclear; b) proteção radiológica; e c) segurança física; e II - ao transporte do combustível nuclear utilizado nos meios navais.*



INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS
COMISSÃO PERMANENTE DE DIREITO ADMINISTRATIVO

31. Tal interdito se explica, de um lado, pela competência de outras entidades na constelação autárquica federal que já possuem tais atribuições (como a própria CNEN, bem como o CNPQ) e, de outro, muito provavelmente, pelo fato de o ciclo nuclear ser majoritariamente considerado como serviço público e não atividade econômica em sentido estrito⁵

CONCLUSÃO

32. Diante do exposto, somos pela constitucionalidade e juridicidade do projeto, recomendando-se, outrossim, que
- haja acompanhamento por parte do Poder Legislativo acerca da suficiência das verbas previstas na lei para garantir a factual autonomia financeira da ANSN;
 - firmem as autarquias (CNEN e ANSN) ato administrativo acerca da eventual passagem de responsabilidade via judicial de passivos daquela para esta.

Rio de Janeiro, 07 de dezembro de 2021

Társis Nametala Jorge
Membro da Comissão Permanente de Direito Administrativo

⁵ Em nossa já citada Tese de Doutorado deixamos assentado que: *O que se pretende demonstrar no presente item é que a circunstância de determinada atividade ser instituída como monopólio do Estado, tal não significa que não se trate de serviço público.*