



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Aviso nº 190 - GP/TCU

Brasília, 12 de março de 2025.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para ciência, cópia do Acórdão nº 426/2025 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto), prolatado pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 26/2/2025 ao apreciar os autos do TC-020.858/2023-0, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz.

Esclareço que o mencionado processo trata de Acompanhamento realizado na modalidade operacional com o objetivo de fiscalizar a estruturação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), autarquia federal criada pela Lei 14.222, de 15/10/2021, com a finalidade institucional de monitorar, regular e fiscalizar a segurança nuclear e a proteção radiológica das atividades e das instalações nucleares, materiais nucleares e fontes de radiação no território nacional, nos termos da Política Nuclear Brasileira e diretrizes do Governo Federal.

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

Vital do Rêgo  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado Federal RAFAEL PRUDENTE  
Presidente da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável  
Câmara dos Deputados  
Brasília – DF

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 020.858/2023-0

Natureza: Relatório de Acompanhamento.

Interessados: Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Agência Nacional de Mineração, Presidência do Senado Federal, Frente Parlamentar Mista de Tecnologia e Atividades Nucleares, Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática do Senado, Comissão de Meio Ambiente do Senado, Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação da Câmara dos Deputados, Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados.

Unidades Jurisdicionadas: Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Casa Civil da Presidência da República e Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen).

Representação legal: não há.

**SUMÁRIO: RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DA ESTRUTURAÇÃO DA AUTORIDADE NACIONAL DE SEGURANÇA NUCLEAR. IDENTIFICAÇÃO DE RISCOS NO PROCESSO DE ESTRUTURAÇÃO DESSA AUTARQUIA MEDIANTE CISÃO DA ESTRUTURA DA COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR NO QUE TANGE A RECURSOS HUMANOS, PATRIMÔNIO MÓVEL E IMÓVEL, CONTRATOS EM GERAL E SERVIÇOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. RECOMENDAÇÃO AO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA, AO MINISTÉRIO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO E À COMISSÃO NACIONAL DE ENERGIA NUCLEAR. RESTITUIÇÃO DOS AUTOS À UNIDADE TÉCNICA PARA CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO.**

## **RELATÓRIO**

Início este Relatório transcrevendo, com alguns ajustes de forma e fundamentado no inciso I do § 3º do art. 1º da Lei 8.443, de 16/7/1992, parte da derradeira instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), instrução essa atuada como peça 211:

### **“I. INTRODUÇÃO**

Cuidam os autos de Acompanhamento, na modalidade operacional, com o objetivo de fiscalizar a estruturação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), autarquia federal criada pela Lei 14.222, de 15/10/2021. A ANSN tem como finalidade institucional monitorar, regular e fiscalizar a segurança nuclear e a proteção radiológica das atividades e das instalações nucleares,

materiais nucleares e fontes de radiação no território nacional, nos termos da Política Nuclear Brasileira e diretrizes do governo federal.

2. A fiscalização tem fulcro no art. 241, inciso II, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU) e é decorrente do Acórdão 1.218/2023-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz, no âmbito do TC 014.566/2023-0.

3. Em dezembro de 2023, foi submetido ao Gabinete do Exmo. Sr. Relator o primeiro relatório deste Acompanhamento, cujo foco foi a demora na estruturação da ANSN e seus possíveis impactos nas atividades de fiscalização e segurança nuclear. Após julgamento, foi proferido o Acórdão 240/2024-TCU-Plenário, que exarou recomendação à Casa Civil da Presidência da República no sentido de dar celeridade às providências necessárias para a indicação de nome ao cargo de Diretor-Presidente da ANSN, com sua consequente apreciação pelo Senado Federal, a fim de que a Lei 14.222/2021 passasse a ter plena vigência, com o início da estruturação da nova autarquia.

4. Este segundo relatório apresenta o monitoramento dos atos praticados pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e pela Casa Civil da Presidência da República no sentido de dar cumprimento à recomendação constante do item 9.1 do Acórdão 240/2024-TCU-Plenário. Em seguida, será realizada a análise da segunda questão de auditoria definida na Matriz de Planejamento (peça 80), cujo foco são os aspectos de governança a partir da cisão da estrutura da Cnen para a formação da estrutura da ANSN.

### **I.1. Objeto de Auditoria**

5. O objeto da auditoria é o acompanhamento da estruturação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN).

### **I.2. Objetivo e escopo**

6. O objetivo da auditoria é avaliar se as medidas adotadas para a estruturação da ANSN estão adequadas ao que dispõe a Lei 14.222/2021 e demais normas regentes da matéria.

7. Nesse sentido, foram elaboradas e examinadas as seguintes questões de auditoria:

**Questão 1:** Em que medida a não estruturação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN) está impactando as atividades de fiscalização e segurança nuclear?

**Questão 2:** Como estão planejadas as ações orçamentárias e de governança necessárias para a estruturação da ANSN?

8. A Questão 1 foi objeto de análise por parte da equipe de auditoria na primeira fase do acompanhamento, resultando no relatório já encaminhado à consideração do Exmo. Sr. Ministro Relator Aroldo Cedraz, que fundamentou a prolação do Acórdão 240/2024-TCU-Plenário.

9. Neste segundo relatório, além do monitoramento quanto à implementação da recomendação constante do item 9.1 do supracitado Acórdão, serão avaliadas as ações voltadas à governança da nova autarquia, explorando possíveis fragilidades a serem corrigidas no momento de sua efetiva instauração, com foco na dotação orçamentária e na composição do corpo funcional da Cnen, que será cindido para a formação da futura ANSN.

10. Ademais, também serão tecidas considerações quanto ao planejamento de como será realizada a redistribuição de recursos humanos, patrimônios móveis e imóveis, contratos administrativos e serviços de tecnologia da informação (TI) da Cnen para a ANSN.

### **I.3. Organização do relatório**

11. De forma a facilitar a leitura e em atendimento às orientações constantes do Manual de Acompanhamento do TCU, as informações quanto ao objeto de acompanhamento (visão geral, critérios, metodologia) não serão abordadas, pois já constam do primeiro relatório (peça 108).

12. Desse modo, o relatório está redigido objetivamente em relação ao monitoramento da recomendação constante do item 9.1 do Acórdão 240/2024-TCU-Plenário e à Questão 2 de auditoria, com o seu achado correspondente.

13. O Capítulo II trata do desenvolvimento das ações a cargo do Ministério de Minas e Energia e da Casa Civil da Presidência da República, no sentido de dar celeridade ao processo de nomeação dos

membros da Diretoria Colegiada da ANSN, diante da situação apontada no **Achado 1** (peça 108), apreciado pelo Acórdão 240/2024-TCU-Plenário.

14.O Capítulo III trata do achado referente à segunda questão de auditoria:

**Achado 2** – Grave risco de fragilização institucional da Cnen e da ANSN.

15.Por fim, os Capítulos IV e V apresentam, respectivamente, as conclusões e propostas de encaminhamento.

16.Constam, ainda, o Apêndice A ao relatório, que apresenta uma tabela com as indicações das peças processuais de todos os órgãos de requisição de informações, bem como os documentos dos órgãos e entidades fiscalizados com as respectivas respostas; e o Apêndice B, que apresenta os comentários e contribuições dos gestores a respeito do relatório preliminar (peça 161) que lhes havia sido encaminhado.

## **II. DA INDICAÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA DA ANSN E DO CONSEQUENTE MONITORAMENTO DA RECOMENDAÇÃO CONSTANTE DO ACÓRDÃO 240/2024-TCU-PLENÁRIO**

17.Após apreciar o primeiro relatório de acompanhamento formulado nestes autos (peça 108), o TCU exarou o Acórdão 240/2024-TCU-Plenário, por meio do qual consignou a seguinte recomendação:

9.1. recomendar à Casa Civil da Presidência da República que adote as medidas necessárias para a indicação de nome para o cargo de diretor-presidente da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear, com a maior brevidade possível, com o subsequente encaminhamento do nome à apreciação do Senado Federal, de modo que a Lei 14.222/2021 passe a ter plena vigência e que seja dado início de fato à estruturação da referida Autoridade Nacional;

18.Além da recomendação, o Acórdão explicitou as possíveis consequências em face da falta de ações para concretizar a vigência da Lei, alertando especialmente a Casa Civil e o MME sobre a gravidade da situação encontrada:

9.2. enviar cópia deste Acórdão (...), **cientificando especialmente a Casa Civil da Presidência da República e o Ministério de Minas e Energia** de que:

9.2.1. **a omissão em agir para dar efetivo cumprimento à Lei 14.222/2021**, em caso de um evento nuclear de maiores proporções, **poderá vir a ser configurada como erro grosseiro**, nos termos do Decreto-Lei 4.657, de 4/9/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), com a redação dada pela Lei 13.655, de 25/4/2018, do art. 12, § 1º, do Decreto 9.830, de 10/6/2019, bem como de julgados deste Tribunal de Contas, a exemplo dos Acórdãos 663/2016 e 2.904/2014 de Plenário, 6.188/2015 de 1ª Câmara, e 3.769/2018 e 5.214/2015 de 2ª Câmara; e

9.2.2. a demora para indicação do diretor-presidente da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear **impede que o Senado Federal exerça sua competência** no processo de escolha definido no art. 4º da Lei 14.222/2021; **impossibilita a efetiva estruturação** da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear; inviabiliza que se efetive a vontade do legislador quanto aos ditames da referida lei; **impede a adoção de mecanismos regulatórios** de segurança radiológica previstos na nova norma; **reduz a eficiência na fiscalização** relacionada à segurança nuclear no âmbito das infraestruturas minero-industriais do Programa Nuclear Brasileiro; **expõe pessoas e meio ambiente ao risco** de aumento do número de eventos de segurança nuclear; **dificulta o efetivo alinhamento de programas**, projetos, ações e atividades nucleares e radioativas nacionais aos princípios, diretrizes e objetivos da Política Nuclear Brasileira, de que trata o Decreto 9.600, de 5/12/2018; e **expõe a imagem do Brasil no exterior**, tendo em vista o descumprimento sistemático de acordos internacionais celebrados pelo país, em especial o Decreto 2.648, de 1º/7/1998, que promulgou o Protocolo da Convenção de Segurança Nuclear, celebrada em 20/9/1994, e o Decreto 5.935, de 19/10/2006, que promulgou a Convenção Conjunta para o Gerenciamento Seguro de Combustível Nuclear Usado e dos Rejeitos Radiativos; (grifos acrescentados)

19. Conforme já apontado neste acompanhamento, o Ministério de Minas e Energia encaminhou à Casa Civil, em 24/10/2023, a Exposição de Motivos 45/2023, com indicação de pessoa para o cargo de Diretor-Presidente da ANSN (peça 98).

20. Por sua vez, a Casa Civil confirmou em 29/11/2023 que a matéria estava sob análise da Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos (peça 103). Tais informações foram trazidas aos autos quase três meses antes do julgamento do primeiro relatório, o que ocorreu na sessão plenária de 21/2/2024.

21. Com o objetivo de averiguar o andamento da indicação para o cargo de Diretor-Presidente da ANSN, a equipe de fiscalização expediu os Ofícios 24 e 25/2024, respectivamente para a Casa Civil da Presidência da República e para o Ministério de Minas e Energia, solicitando informações atualizadas sobre o trâmite e análise do nome indicado para o cargo (peças 142 e 143).

22. A Secretária-Executiva da Casa Civil, em resposta à requisição, informou que o processo administrativo da indicação, o qual foi encaminhado como anexo à resposta, estava sob análise na Secretaria Adjunta para Análise de Atos de Pessoal da Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República. No entanto, o processo foi sobrestado e restituído ao MME, a pedido do Ministério, para revisão e envio de indicação de todos os nomes que devem compor a diretoria da nova autarquia, para apreciação pelo Exmo. Sr. Presidente da República e posterior envio ao Senado Federal (peça 154, p. 42-44).

23. Por seu turno, o MME confirmou o recebimento do processo administrativo e acrescentou que: i) o processo de indicação da Diretoria Colegiada da ANSN provavelmente será remetido à Casa Civil 'nos próximos dias' e ii) a demora na indicação dos demais diretores deve-se à singularidade da matéria afeita à competência da ANSN. Afirmou ainda que, a respeito da transição entre Cnen e ANSN, considera que as conclusões do Grupo de Transição apresentadas anteriormente permanecem válidas e que novas providências para a instauração da nova autarquia dependem de decisões da Diretoria a ser nomeada (peça 158).

#### Análise

24. Inicialmente, cumpre assinalar que o ato de nomeação envolve tanto elementos discricionários quanto vinculados. Enquanto certos critérios estabelecidos pela lei devem ser rigidamente seguidos, como requisitos de qualificação e competência para o cargo, há também uma margem de decisão para a autoridade responsável, dentro dos limites legais, quanto à escolha dos nomes dos indicados. No entanto, é fundamental destacar que a discricionariedade não abrange a conveniência e a oportunidade do agente político para a realização ou não do ato, uma vez que a falta de cumprimento a Lei importa na negativa de execução da vontade do legislador e impede o funcionamento de órgão do Estado.

25. Nos últimos anos, alguns trabalhos do Tribunal apontaram achados relacionados à demora na nomeação de diretores de Agências Reguladoras (vide Acórdãos 2.261/2011-TCU-Plenário e 240/2015-TCU-Plenário). Por vezes, essa demora implicava prejuízos às atividades da autarquia. Para corrigir esse problema, a Lei 13.848/2019 trouxe inovações significativas na Lei das Agências Reguladoras (Lei 9.986/2000), instituindo, em seu art. 10º, a lista de substituição, formada por três servidores da respectiva agência, escolhidos e designados pelo Presidente da República entre indicados pela Diretoria Colegiada da Agência.

26. Ocorre que, no presente caso concreto, não se está tratando de mera demora na indicação de diretores, com eventuais prejuízos às atividades de uma Agência. A situação é mais grave e envolve impedimento completo das atividades da Agência. Trata-se da efetiva vigência da própria Lei 14.222/2021. A não indicação da Diretoria Colegiada da ANSN, entre outras coisas, **impede** a estruturação da ANSN; **impede** que se efetive a vontade do legislador quanto aos ditames da referida lei; **impede** que o Senado Federal exerça sua competência no processo de escolha definido no art. 4º da Lei 14.222/2021; **impede** a adoção de mecanismos regulatórios de segurança radiológica previstos na nova norma; **reduz** a eficiência na fiscalização relacionada à segurança nuclear no âmbito das infraestruturas minero-industriais do Programa Nuclear Brasileiro; **expõe** pessoas e meio ambiente ao aumento do número de eventos de segurança nuclear; e **expõe** a imagem do Brasil no exterior, tendo em vista o descumprimento sistemático de acordos internacionais celebrados pelo país.

27. Em verdade, a nomeação da Diretoria Colegiada é ato administrativo complexo, visto que resulta da manifestação de diversos órgãos com a finalidade de formar um ato único. Assim, o Ministério de Minas e Energia deve indicar os nomes que considerar adequados para as funções e encaminhá-los à análise da Casa Civil. Por sua vez, após o crivo da Casa Civil, os nomes devem ser submetidos ao Exmo. Sr. Presidente da República para que sejam encaminhados à sabatina pelo Senado Federal e votação. Aprovados os nomes pela Câmara Alta, consuma-se o ato de nomeação.

28. No caso em espécie, tem-se um extenso lapso de tempo decorrido desde a criação legal da ANSN, em 15/10/2021, com a publicação da Lei 14.222/2021. Essa longa demora impede, até o momento, a vigência da referida lei.

29. De início, decorreram-se quase oito meses desde a edição da Lei até que fosse encaminhado ao Senado o Despacho 273/2022, de 2/6/2022, da Presidência da República, com a indicação do Sr. José Mauro Esteves para o cargo de Diretor-Presidente da ANSN.

30. Naquela Casa Legislativa, desde o recebimento da indicação do Sr. José Mauro Esteves, ainda na gestão anterior do Poder Executivo Federal, até a retirada da indicação – já pelo governo que assumiu em 1º/1/2023 –, pelo Despacho 46/2023, de 30/1/2023 (peça 49, p. 2), decorreram-se outros sete meses, sem que a Câmara Alta tenha dado andamento às avaliações necessárias.

31. À retirada da indicação, seguiu-se nova delonga de nove meses, até que o MME enviasse à Casa Civil um novo nome, por meio da Exposição de Motivos (EM) 45/2023, de 24/10/2023 (peça 98).

32. Após o recebimento da EM, no entanto, constata-se que a Casa Civil se quedou estática, sem a conclusão do exame sobre o candidato apontado e, em 26/3/2024, devolveu o processo ao MME para revisão da indicação e encaminhamento de todos os nomes que deverão compor a Diretoria Colegiada (peça 154, p. 42). Essa inércia importou mais cinco meses de não-vigência plena da Lei 14.222/2021 e, conseqüentemente, entende-se que **não foi implementada a recomendação de que trata o item 9.1 do Acórdão 240/2024-TCU-Plenário**.

33. Vale mencionar que o processo de indicação ficou paralisado até a véspera da reunião entre a equipe de fiscalização e os representantes da Casa Civil para tratar do atendimento à referida recomendação (peças 159 e 160).

34. Assim, verifica-se que foi atingida a marca negativa de trinta meses sem a indicação da Diretoria Colegiada da ANSN, desde a publicação da Lei 14.222/2021, por inação dos diversos agentes envolvidos no ato de nomeação, a saber:

a) demora dos gestores envolvidos entre a publicação da Lei 14.222/2021 e o encaminhamento do Despacho 273/2022, ou seja, entre 15/10/2021 e 2/6/2022;

b) demora do Senado Federal em dar andamento às análises que lhe competem, entre 2/6/2022 e 30/1/2023;

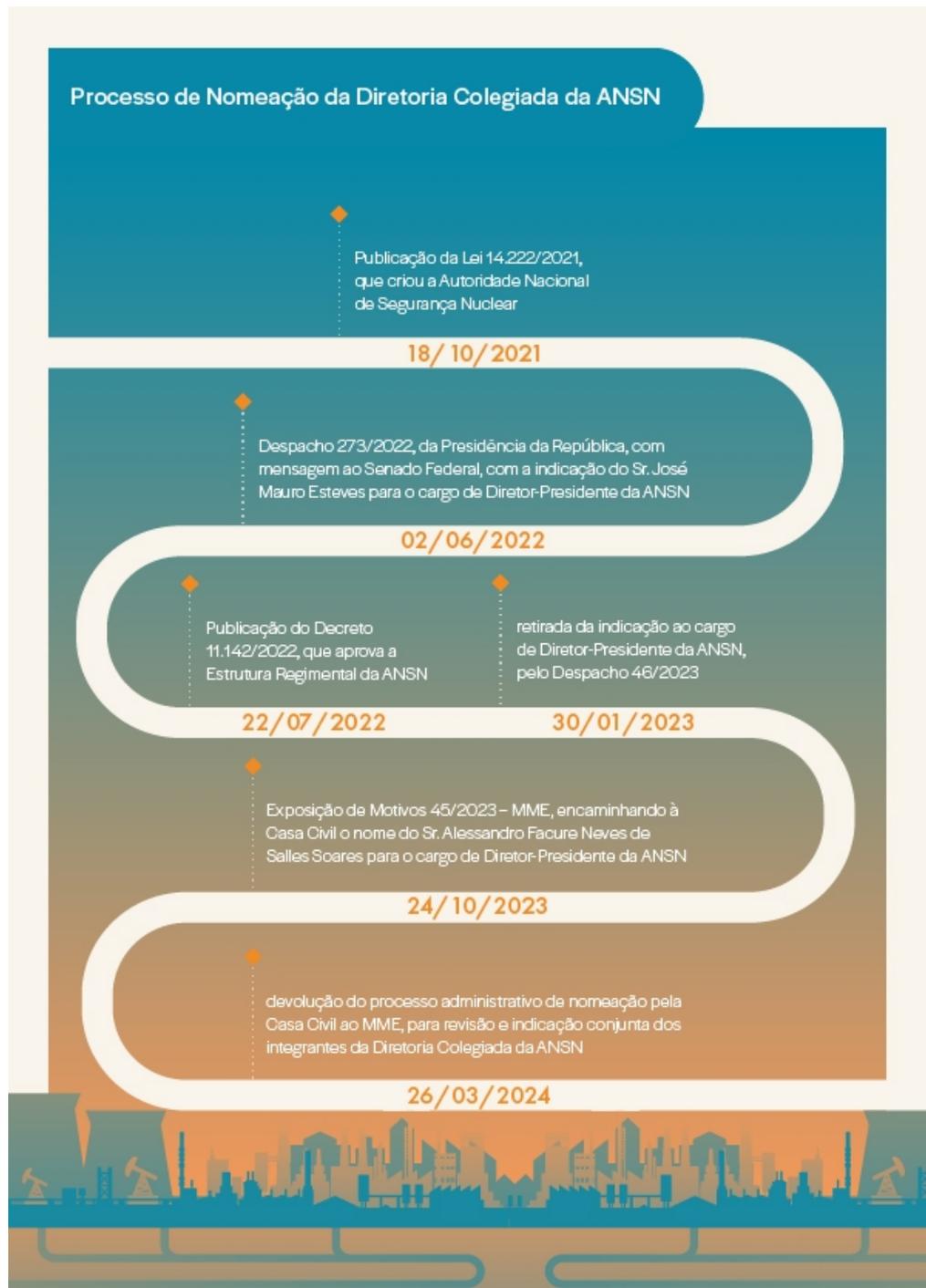
c) demora dos atuais gestores do MME envolvidos, entre 31/1/2023 até 24/10/2023, período entre a retirada da indicação anterior e a apresentação de novo indicado;

d) demora dos gestores da Casa Civil envolvidos com a matéria, no período entre 25/10/2023 e 26/3/2024, diante da falta de análise do nome indicado e da devolução do processo pela Casa Civil ao MME;

e) demora dos gestores do MME na indicação dos nomes da Diretoria Colegiada da ANSN, entre 26/3/2024 e a presente data, para o cargo de diretor-presidente, e entre 31/1/2023 e a presente data para os demais diretores;

35. No momento da conclusão deste relatório, necessário repetir, chega-se à marca de mais de trinta meses desde a criação legal da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear, de acordo com o infográfico constante da Figura 1 abaixo, sem que essa autarquia esteja de fato estruturada e apta a executar as competências legais a si cometidas, situação que se afigura de absoluta anormalidade institucional, especialmente em face da patente omissão dos gestores do MME e da Casa Civil nesse processo, conforme já mencionado.

Figura 1: Infográfico do processo de nomeação.



Fonte: Elaboração própria.

36. Neste sentido, pela falta de ação dos diversos atores envolvidos, há o inegável descumprimento:
- dos arts. 7º e 8º do Protocolo da Convenção de Segurança Nuclear de 1994, promulgado pelo Decreto 2.648/1998;
  - do art. 20 da Convenção Conjunta para o Gerenciamento Seguro de Combustível Nuclear Usado e dos Rejeitos Radioativos, promulgada pelo Decreto 5.935/2006; e
  - dos arts. 1º, 4º e 41, inciso II, da Lei 14.222/2021.

37. Ressalta-se que os gestores envolvidos por parte do MME e da Casa Civil até 31/12/2022 estão isentos de eventual responsabilização, caso futuramente o processo siga por esse caminho, posto que, apesar de também terem participado do processo de nomeação, ao menos completaram os

atos que lhes competiam, o que resultou na indicação do Sr. José Mauro Esteves, posteriormente retirada pela nova gestão do Poder Executivo.

38. Adicionalmente, é importante rememorar, conforme já destacado no primeiro relatório de acompanhamento, reproduzido abaixo, que nesse período ocorreram diversos eventos de segurança nuclear que deveriam estar sob o crivo da ANSN, com os instrumentos legais previstos na Lei 14.222/2021 e que são uma evolução quanto aos mecanismos de que dispõe a Cnen. Apesar de tais ocorrências não terem resultado em danos graves, não se pode descartar um cenário em que um fato tenha como consequências efeitos mais dramáticos, não apenas em termos sociais, como também ambientais (peça 108, p. 27-28):

134. Necessário destacar que, desde a publicação da Lei 14.222/2021, houve quatro eventos operacionais que poderiam ter sido tratados de acordo com as prescrições da nova lei. Sob esse prisma, a Cnen teceu os seguintes comentários sobre as ações que adotou em cada um desses casos (peça 77, p. 2-3), os quais são sintetizados aqui:

134.1. **Derramamento de material radiativo** no mar de Angra dos Reis (setembro/2022): a Cnen informa que após avaliações da DRS [Diretoria de Radioproteção e Segurança Nuclear], foram geradas vinte exigências, das quais oito foram atendidas e as demais estão sob controle da DRS. A Cnen informa ainda que o evento não foi associado a um risco indevido, portanto, sem necessidade de suspensão do funcionamento de Angra 1. Entretanto, destaca que ‘eventuais penalidades poderiam ter sido consideradas, mas não foram em virtude de inexistências destas no marco legal vigente’;

134.2. **Desaparecimento de duas cápsulas de Césio-137** em Nazareno/MG (junho/2023): a Cnen observa que, após ter sido comunicada a respeito do evento pela empresa AMG Mineração, houve inspeção regulatória com apresentação de Relatório de Inspeção em que foram listadas dezenove não conformidades. Foram identificadas: a) fontes radiativas armazenadas em locais inadequados; b) ausência de identificação das fontes e falta de sinalização de presença de material radiativo; e c) treinamento inadequado dos indivíduos ocupacionalmente expostos. A sanção aplicável para o caso é a cassação da Autorização de Operação, para o titular da instalação e, para o Supervisor de Proteção Radiológica, o cancelamento do certificado e impedimento da obtenção de novo certificado por até cinco anos;

134.3. **Desaparecimento de duas ampolas com amostras de urânio enriquecido** das instalações da INB, na unidade de Resende/RJ (julho/2023): a Cnen aponta ter sido a responsável pela descoberta do desaparecimento, após a conferência do material pela área de contabilidade e controle de material nuclear da Cnen. Destaca que foram abertas quatro exigências, para as quais a INB enviou um Plano de Ações, cujo cronograma foi acompanhado pela Cnen. No entanto, ainda não foi descoberto o paradeiro do material, tampouco foi esclarecida a autoria do fato. Atualmente, a ocorrência está sob apuração policial. Como no caso acima, a falta de previsão na legislação vigente impede a aplicação de sanção para este tipo de não conformidade;

134.4. **Furto de dois pacotes de radioisótopo Flúor-18** em Duque de Caxias/RJ, (agosto/2023): a Cnen informa que houve o imediato comunicado da ocorrência pelo licenciado, R2 Soluções em Radiofarmácia. O furto se deu em circunstâncias de abordagem violenta durante o deslocamento de viaturas em que estavam os pacotes. Os embalados não foram localizados pelas autoridades policiais. Entretanto, a meia-vida da substância é muito baixa – inferior a duas horas –, não sendo esperadas consequências relevantes.

135. Novamente, deve ser observado que os quatro casos citados acima poderiam ter sido tratados com as prescrições da Lei 14.222/2021, com o enquadramento como infrações leves, graves ou gravíssimas, conforme a avaliação da ANSN, e aplicação de sanções que vão de multa ao perdimento de equipamentos e materiais. Contudo, a demora na estruturação da Autoridade está concorrendo para um tratamento menos satisfatório em face das atuais exigências de níveis de segurança nuclear.

136. Essa demora, vale lembrar, pode levar a uma ocorrência gravíssima, pois, como também já mencionado, em se tratando de segurança nuclear, basta que ocorra um único

evento de natureza grave ou gravíssima para que haja consequências danosas sociais ou ambientais. (grifos acrescidos)

39. Além dos eventos mencionados, outros acontecimentos que mereceriam atenção da ANSN ocorreram após a prolação do Acórdão 240/2024-TCU-Plenário:

a) **paralisação da planta de produção de urânio em Caetité (BA), devido a vendavais no local** (<https://taniamalheiros-jornalista.blogspot.com/2024/01/vendaval-paralisa-planta-de-producao-de.html>);

b) **invasão da Fábrica de Combustível Nuclear em Resende (RJ), em uma tentativa de furto de equipamentos eletrônicos** (<https://taniamalheiros-jornalista.blogspot.com/2024/01/area-de-seguranca-nacional-da-fabrica.html>);

c) **eventos de paralisação ou redução da potência da Usina Nuclear de Angra 1, devido a problemas técnicos** (<https://taniamalheiros-jornalista.blogspot.com/2024/04/angra-1-problemas-na-bomba-de-succao-de.html> e <https://taniamalheiros-jornalista.blogspot.com/2024/01/angra-1-comeca-2024-com-defeitos-e-mais.html>). Essa situação afigura-se mais complexa, em razão do debate sobre a extensão da vida útil da Usina, o que será abordado em outro tópico deste relatório.

40. Destaca-se que a segurança nuclear constitui pilar fundamental para que o desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (PNB) ocorra de forma segura, com o objetivo de possibilitar que a população possa usufruir dos benefícios dos usos pacíficos da energia nuclear e das radiações ionizantes.

41. Nesse contexto, insere-se a implantação da ANSN como órgão regulador independente, com competência para formular as normas a serem observadas pelos agentes do setor nuclear, considerando os potenciais danos que mesmo um evento aparentemente menor, como o desaparecimento ou descarte inapropriado de materiais nucleares, pode acarretar.

42. Apesar de terem ocorrido poucos eventos com maior gravidade nos últimos anos, basta um único evento grave provoque a contaminação de pessoas e do meio ambiente, como o acidente relativo à radiação de Césio-137, ocorrido na cidade de Goiânia em 1987, cujos efeitos em termos de gravidade somente foram considerados menos danosos do que o evento de Chernobyl, em 1986.

43. Assim, com a edição da Medida Provisória 1.049, de 14/5/2021, convertida na Lei 14.222/2021, de 15/10/2021, que criou a ANSN, o Brasil passou a efetivamente buscar o robustecimento na adoção de criteriosas medidas de segurança na utilização da energia nuclear. Essa providência também permitiu ao país cumprir os acordos internacionais que havia celebrado, em especial a Convenção de Segurança Nuclear, de 20/9/1994, promulgada pelo Decreto 2.648, de 1º/7/1998, e a Convenção Conjunta para o Gerenciamento Seguro de Combustível Nuclear Usado e dos Rejeitos Radioativos, promulgada pelo Decreto 5.935, de 19/10/2006.

44. O art. 41, inciso II, da Lei 14.222/2021, determinou que sua entrada em vigor ocorreria no momento do início da vigência do decreto que viesse a aprovar a estrutura regimental da nova autarquia. Por sua vez, o Decreto 11.142, de 21/7/2022, que definiu a estrutura da ANSN, estipulou em seu art. 5º que sua vigência somente ocorreria no momento da nomeação do diretor-presidente da ANSN. Contudo, passados mais de trinta meses da publicação da Lei 14.222/2021 e mais de vinte e dois meses do Decreto 11.142/2022, a ANSN ainda não foi criada de fato, posto que ainda não ocorreu a nomeação de seu Diretor-Geral e dos outros membros da Diretoria Colegiada.

45. Em face de tudo o que foi exposto, considerando que a recomendação constante do item 9.1 do Acórdão 240/2024-TCU-Plenário não foi implementada e que a demora na nomeação, registrada como **Achado 1** na 1ª Etapa deste Acompanhamento (peça 108), cuja situação permanece sem solução, configura potencial irregularidade pela omissão dos diversos agentes envolvidos na prática do ato, **propõe-se:**

45.1. **determinar**, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e com o art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, ao Ministério de Minas e Energia que, **no prazo de 30 dias**, dê cumprimento aos atos necessários à indicação da Diretoria Colegiada da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), inclusive a análise prevista no art. 5º Decreto 9.794/2019, com o encaminhamento à Casa Civil, para subsequente submissão dos nomes à apreciação do Senado Federal, visando cumprir a Lei 14.222/2021, por

meio da efetiva estruturação da autarquia por ela criada, e fazer cessar estado de descumprimento não só da Lei 14.222/2021, como também das convenções internacionais ratificadas pelo Brasil e incorporadas à legislação nacional, mediante os Decretos 2.648/1998 (Convenção de Segurança Nuclear) e 5.935/2006 (Convenção Conjunta para o Gerenciamento Seguro de Combustível Nuclear Usado e dos Rejeitos Radiativo);

45.2. **determinar**, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e com o art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, à Casa Civil da Presidência da República que, **no prazo de 30 dias**, contados do recebimento dos nomes indicados pelo MME à Diretoria Colegiada da ANSN, e concluído do processo de análise previsto no Decreto 9.794/2019, dê cumprimento aos atos de sua competência, previstos no art. 3º, incisos X, XI e XII, da Lei 14.600/2023, necessários ao encaminhamento dos nomes indicados à apreciação do Senado Federal, visando cumprir a Lei 14.222/2021, por meio da efetiva estruturação da autarquia por ela criada, e fazer cessar estado de descumprimento não só da Lei 14.222/2021, como também das convenções internacionais ratificadas pelo Brasil e incorporadas à legislação nacional, mediante os Decretos 2.648/1998 (Convenção de Segurança Nuclear) e 5.935/2006 (Convenção Conjunta para o Gerenciamento Seguro de Combustível Nuclear Usado e dos Rejeitos Radiativo).

46. Cabe reforçar que, nos termos do Acórdão 240/2024-TCU-Plenário, foi dada ciência à Casa Civil e ao MME quanto à possibilidade de ser caracterizada a ocorrência de erro grosseiro, nos termos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), no caso de um evento nuclear de maiores proporções, em face da omissão para dar efetivo cumprimento à Lei 14.222/2021, além de outros julgados do TCU.

47. Diante da manutenção desse cenário, **propõe-se reiterar a ciência** à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia de que a demora para indicação dos componentes da Diretoria-Colegiada da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN): **impede** que o Senado Federal exerça sua competência no processo de escolha definido no art. 4º da Lei 14.222/2021; impossibilita a efetiva estruturação da ANSN; **inviabiliza** que se efetive a vontade do legislador quanto aos ditames da referida lei; **impede** a adoção de mecanismos regulatórios de segurança radiológica previstos na nova norma; **reduz** a eficiência na fiscalização relacionada à segurança nuclear no âmbito das infraestruturas minero-industriais do Programa Nuclear Brasileiro; **expõe** pessoas e meio ambiente ao aumento do número de eventos de segurança nuclear; **expõe** a imagem do Brasil no exterior, tendo em vista o descumprimento sistemático de acordos internacionais celebrados pelo país, em especial o Decreto 2.648/1998, que promulgou o Protocolo da Convenção de Segurança Nuclear, celebrada em 20/9/1994, e o Decreto 5.935, de 19/10/2006, que promulgou a Convenção Conjunta para o Gerenciamento Seguro de Combustível Nuclear Usado e dos Rejeitos Radiativo; **dificulta** o efetivo alinhamento aos princípios, diretrizes e objetivos da Política Nuclear Brasileira, de que trata o Decreto 9.600/2018; e, **por fim, que a omissão** em agir para dar efetivo cumprimento à Lei 14.222/2021, em caso de um evento nuclear de maiores proporções, poderá vir a ser configurada como erro grosseiro, nos termos do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), do art. 12, §1º, do Decreto 9.830/2019, bem como da jurisprudência pacífica desta Corte de Contas (Acórdão 2904/2014-TCU-Plenário, Acórdão 5.214/2015-TCU-Segunda Câmara, Acórdão 6.188/2015-TCU-Primeira Câmara, Acórdão 663/2016-TCU-Plenário, Acórdão 3.769/2018-TCU-Segunda Câmara).

### III. AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS E DE GOVERNANÇA NECESSÁRIAS PARA A ESTRUTURAÇÃO DA ANSN

48. O art. 1º da Lei 14.222/2021 estipulou que a criação da ANSN, autarquia federal com 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, se daria por cisão da Cnen, sem aumento de despesas. Assim, em 16/5/2022, foi instituído pelo MCTI e MME um Grupo de Transição (GT) que abordou as questões que precisam ser endereçadas para a implantação da Autoridade.

49. O GT foi composto por seis servidores da Cnen, sendo três representando a Cnen e três representando a ANSN, e teve como objetivo estudar e propor medidas relacionadas com pessoal,

patrimônio, orçamento e outros assuntos, com vistas a viabilizar o futuro funcionamento pleno e autônomo das duas autarquias (peça 15, p. 5).

50. Nesse cenário, foi elaborado um estudo denominado ‘Proposta de Plano de Trabalho Inicial do Grupo Executivo de Transição com os Processos organizacionais Prioritários para a Implantação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear – ANSN’, que envolveu justificativas, base legal e critérios, análises e propostas, e ações e cronogramas para os seguintes temas: (i) indicação dos servidores da Cnen para as funções comissionadas da ANSN; (ii) redistribuição de pessoal; (iii) separação do patrimônio móvel e imóvel; e (iv) proposta orçamentária (peça 17, p. 2).

51. Vale mencionar que os trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Transição para delinear as ações de transição não previram a necessidade de ações futuras para recomposição da força de trabalho ou do orçamento das duas instituições, tendo como escopo apenas a diretriz da separação do quadro funcional e dos bens móveis e imóveis que caberiam a cada autarquia.

### III.1. Achado 2 – Grave risco de fragilização institucional da Cnen e da ANSN

52. Verificou-se que a criação da ANSN, sem aumento de despesa, por cisão da Cnen, poderá fragilizar as duas instituições, principalmente no que se refere à modelagem organizacional, ao quadro de pessoal e ao cumprimento de suas atividades finalísticas.

53. Nessa senda, constatou-se ser necessário atualizar as conclusões do Grupo de Transição que já estudou como seria feita a redistribuição de pessoal, patrimônios móveis e imóveis, contratos em geral e serviços de TI, para que a implantação da ANSN seja realizada de forma a minimizar a postergação da obtenção de sua própria autonomia, uma vez que ainda será empossada a nova Diretoria Colegiada, a qual definirá esses assuntos, bem como a questão orçamentária.

54. Sob esse prisma, o presente achado concentrou-se em analisar de forma detida os seguintes aspectos, referentes aos riscos e impactos relacionados com as medidas a serem tomadas para a estruturação da ANSN, após a sua Diretoria Colegiada ser definida: (i) risco de fragilização da ANSN e da Cnen, diante da criação da Autoridade, sem aumento de despesa, a partir da cisão da estrutura da Cnen; (ii) falta de previsão de recursos orçamentários para a ANSN na LOA 2024; (iii) risco de prejuízo às atividades da Cnen e da ANSN, em face da redistribuição de recursos humanos entre as agências, especialmente das áreas de gestão e governança; e (iv) risco quanto ao planejamento da redistribuição de patrimônio móveis e imóveis, bem como uso dos contratos administrativos e de serviços de TI.

#### III.1.1. Risco de fragilização da ANSN e da Cnen, diante da criação da Autoridade, sem aumento de despesa, a partir da cisão da estrutura da Cnen

55. O art. 1º da Lei 14.222/2021 determinou a criação da ANSN a partir da cisão da Cnen, **sem aumento de despesa**. Ou seja, o surgimento da nova autarquia não pode acarretar um incremento da despesa em relação à dotação orçamentária atual da Cnen.

56. Acontece que, como será demonstrado nos próximos tópicos, essa separação de estruturas parte já de uma realidade em que a Cnen está por demasiado fragilizada institucionalmente, com acentuada diminuição de sua dotação orçamentária e escassez de pessoal para o desempenho adequado de suas competências legais.

57. Ademais, as competências legais da ANSN não se limitam às que estão atualmente endereçadas à área de segurança nuclear e radioproteção. A nova autarquia nasce com as atribuições anteriormente acometidas à Cnen, acrescidas de novas competências, em especial a atuação e análise de infrações administrativas, com a possibilidade de aplicação de sanções. Além de servidores alocados à fiscalização, essas competências demandarão um corpo técnico também dedicado à instrução de processos a serem encaminhados para decisão quanto à aplicação ou não de penalidades administrativas.

58. Essas novas competências demandam um corpo funcional adequado e bastante especializado, isto é, haverá também a necessidade de treinamento contínuo para atualização dos servidores que exercerão as atividades de fiscalização e análises de processos.

59. Cumpre assinalar que a aprovação do nome indicado para o cargo de Diretor-Presidente da ANSN – em que pese a demora na indicação – implicará a entrada em funcionamento imediato da

ANSN após a nomeação. Diante desse fato, há diversos processos/procedimentos críticos que não podem ser paralisados e cuja execução passará instantaneamente da Cnen para a ANSN, conforme a informação a seguir levantada junto àquela instituição (peça 107, p. 1):

Existem diferentes processos de Licenciamento críticos sendo conduzidos pela DRS nas áreas de reatores nucleares e instalações do ciclo do combustível, instalações radiativas (médicas e industriais), instalações minero-industriais e rejeitos radioativos.

Também são críticas as ações relacionadas ao controle de material nuclear, obrigação relativa ao cumprimento de acordos internacionais e à segurança física dessas instalações, ações que também são objeto de avaliação para a Cnen.

Da mesma maneira a revisão e publicação de normas é um processo considerado fundamental e extremamente sensível.

Ressalte-se que os processos de anuência e controle das importações e exportações de materiais radioativos são extremamente críticos. Em caso de descontinuidades ou falhas, pode-se impactar de maneira importante a saúde da população no que se refere, por exemplo, à importação de radiofármacos.

A lista a seguir, que não é exaustiva, contempla os processos de Licenciamento que são considerados críticos. Enfatiza-se que as autorizações para instalações nucleares somente são emitidas por diretoria colegiada.

- 1 – Extensão de vida útil de Angra I da Eletronuclear;
- 2 – Construção de Angra III da Eletronuclear;
- 3 – Construção do Reator Multipropósito Brasileiro;
- 4 – Licenças Parciais de Construção (LPC's do Laboratório de Geração de Energia Nucleoelétrica (LABGENE) da Marinha do Brasil;
- 5 – Licenciamento dos 4 (quatro) Reatores de Pesquisa da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen);
- 6 – Licenciamento dos 4 (quatro) Depósitos de Rejeitos Intermediários da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen);
- 7 – Licenciamento do empreendimento para deposição definitiva de rejeitos de baixo e médio níveis de radiação, CENTENA da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen);
- 8 – Licenciamento da Mina de Santa Quitéria das Indústrias Nucleares do Brasil (INB);
- 9 – Licenciamento do Complexo de Manutenção Especializada da Marinha do Brasil;
- 10 – Ações contínuas relativas ao processo de descomissionamento da unidade da INB de Poços de Caldas;

Além dos processos supracitados, existem outros de extrema relevância:

- 11 – Acompanhamento das transferências de combustível nuclear usado para a Unidade de Armazenamento a Seco (UAS) da Eletronuclear;
- 12 – Licenciamento, fiscalização e controle de cerca de 4000 (quatro mil) instalações radiativas no país, incluindo instalações médicas (Medicina Nuclear e Radioterapia), industriais e de pesquisa.
- 13 – Licenciamento, fiscalização e controle de cerca de 30 instalações minero-industriais de beneficiamento de minérios com urânio e tório associados, quanto à segurança radiológica da instalação, dos trabalhadores e do meio ambiente;
- 14 – Gerenciamento do Sistema Nacional de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares e a execução do programa de inspeções de salvaguardas nas instalações nucleares, assim como o planejamento e execução de ações para garantir o cumprimento dos acordos internacionais assinados pelo Brasil na área de salvaguardas.

60. Destaca-se, entre esses processos, a decisão sobre a extensão da vida útil da usina nuclear de Angra I, cuja licença para operação terá sua validade expirada em dezembro de 2024, matéria que

se encontra em análise pela AudElétrica por meio de auditoria de natureza operacional (TC 022.077/2024-8, da relatoria do Min. Antonio Anastasia).

61. Importante ressaltar que as decisões da ANSN serão exaradas por Diretoria Colegiada, composta do Diretor-Presidente e mais dois diretores, sendo que, até este momento, não houve a indicação de pessoas para ocupar essas funções. Portanto, embora a ANSN surja automaticamente com a nomeação do dirigente máximo, sua competência decisória ainda permanece suspensa até que esses diretores sejam também indicados, com posterior submissão à análise e sabatina pelo Senado Federal. A informação mais atual da Casa Civil é de que os nomes serão encaminhados de forma conjunta pelo MME para apreciação do Presidente da República e posterior encaminhamento ao Senado Federal (peça 154, p. 42-44).

62. A entrada em vigor da Lei 14.222/2021, com a nomeação do Diretor-Presidente, mas sem que a ANSN possua de fato uma estrutura organizacional para a continuidade da análise, pode acarretar a demora ou mesmo paralisação do processo decisório quanto a essa matéria (e outras que eventualmente possuam o mesmo grau de urgência), uma vez que a Cnen não possuirá mais competência para deliberar e a ANSN ainda não possuirá uma configuração funcional minimamente operacional para decidir sobre tal assunto. Em tal cenário, não se exclui a possibilidade de desligamento obrigatório da usina de Angra 1, sem previsão de religamento, até que seja expedida nova licença de operação.

63. Por outro lado, a Cnen também dependerá de ter um orçamento e corpo técnico suficientes para o exercício das competências que permanecerão consigo. Neste sentido, cumpre atentar para as observações fornecidas pela Cnen, quanto à vedação do aumento de despesas (peça 18, p. 1):

(...)

a) O critério imposto pelo então Ministério de Economia no sentido de que a ANSN somente poderia ser criada dentro do conceito de custo zero, ou seja, sem a alocação de novas funções e cargos de chefia e sem incremento orçamentário, é incompatível com o porte, a responsabilidade e as atribuições de uma autoridade regulatória encarregada de controlar e fiscalizar as atividades nucleares e as aplicações das radiações ionizantes em todo o território nacional. Tanto é assim que as estruturas propostas para as duas instituições do processo de separação, a saber, a da Comissão Nacional de Energia Nuclear e a Autoridade Nacional de Segurança Nuclear, tiveram que ser montadas com sérias restrições de adequação às respectivas atribuições funcionais.

b) Também não foi autorizado o correspondente incremento no quadro de pessoal para atender principalmente as atividades de governança, uma vez que o quantitativo então disponível na Cnen é insuficiente para atender a um processo de partição que possibilite esse atendimento de tal forma a garantir o funcionamento das duas instituições, mesmo que em condições mínimas.

64. Cabe salientar que as competências legais da Cnen estão descritas no art. 2º da Lei 6.189/1974, com a redação dada pela Lei 7.781/1989:

Art. 2º Compete à CNEN:

I - colaborar na formulação da Política Nacional de Energia Nuclear;

II - baixar diretrizes específicas para radioproteção e segurança nuclear, atividade científico-tecnológica, industriais e demais aplicações nucleares;

III - elaborar e propor ao Conselho Superior de Política Nuclear – CSPN, o Programa Nacional de Energia Nuclear;

IV - promover e incentivar:

a) a utilização da energia nuclear para fins pacíficos, nos diversos setores do desenvolvimento nacional;

b) a formação de cientistas, técnicos e especialistas nos setores relativos à energia nuclear;

c) a pesquisa científica e tecnológica no campo da energia nuclear;

d) (Revogado pela Lei nº 14.514, de 2022)

- e) o tratamento de minérios nucleares, seus associados e derivados;
  - f) a produção e o comércio de minérios nucleares, seus associados e derivados;
  - g) a produção e o comércio de materiais nucleares e outros equipamentos e materiais de interesse da energia nuclear;
  - h) a transferência de tecnologia nuclear a empresas industriais de capital nacional, mediante consórcio ou acordo comercial;
- V - negociar nos mercados interno e externo, bens e serviços de interesse nuclear;
- VI - receber e depositar rejeitos radioativos;
- VII - prestar serviços no campo dos usos pacíficos da energia nuclear;
- VIII - estabelecer normas e conceder licenças e autorizações para o comércio interno e externo:
- a) de minerais, minérios, materiais, equipamentos, projetos e transferências de tecnologia de interesse para a energia nuclear;
  - b) de urânio cujo isótopo 235 ocorra em percentagem inferior ao encontrado na natureza;
- IX - expedir normas, licenças e autorizações relativas a:
- a) instalações nucleares;
  - b) posse, uso, armazenamento e transporte de material nuclear;
  - c) comercialização de material nuclear, minérios nucleares e concentrados que contenham elementos nucleares;
- X - expedir regulamentos e normas de segurança e proteção relativas:
- a) ao uso de instalações e de materiais nucleares;
  - b) ao transporte de materiais nucleares;
  - c) ao manuseio de materiais nucleares;
  - d) ao tratamento e à eliminação de rejeitos radioativos;
  - e) à construção e à operação de estabelecimentos destinados a produzir materiais nucleares e a utilizar energia nuclear;
- XI - opinar sobre a concessão de patentes e licenças relacionadas com a utilização da energia nuclear;
- XII - promover a organização e a instalação de laboratórios e instituições de pesquisa a elas subordinadas técnica e administrativamente, bem assim cooperar com instituições existentes no País com objetivos afins;
- XIII - especificar:
- a) os elementos que devam ser considerados nucleares, além do urânio, tório e plutônio;
  - b) os elementos que devam ser considerados material fértil e material fissil especial ou de interesse para a energia nuclear;
  - c) os minérios que devam ser considerados nucleares;
  - d) as instalações que devam ser consideradas nucleares;
- XIV - fiscalizar:
- a) o reconhecimento e o levantamento geológicos relacionados com minerais nucleares;
  - b) a pesquisa, a lavra e a industrialização de minérios nucleares;
  - c) a produção e o comércio de materiais nucleares;
  - d) a indústria de produção de materiais e equipamentos destinados ao desenvolvimento nuclear;
- XV - pronunciar-se sobre projetos de tratados, acordos, convênios ou compromissos internacionais de qualquer espécie, relativos à energia nuclear;

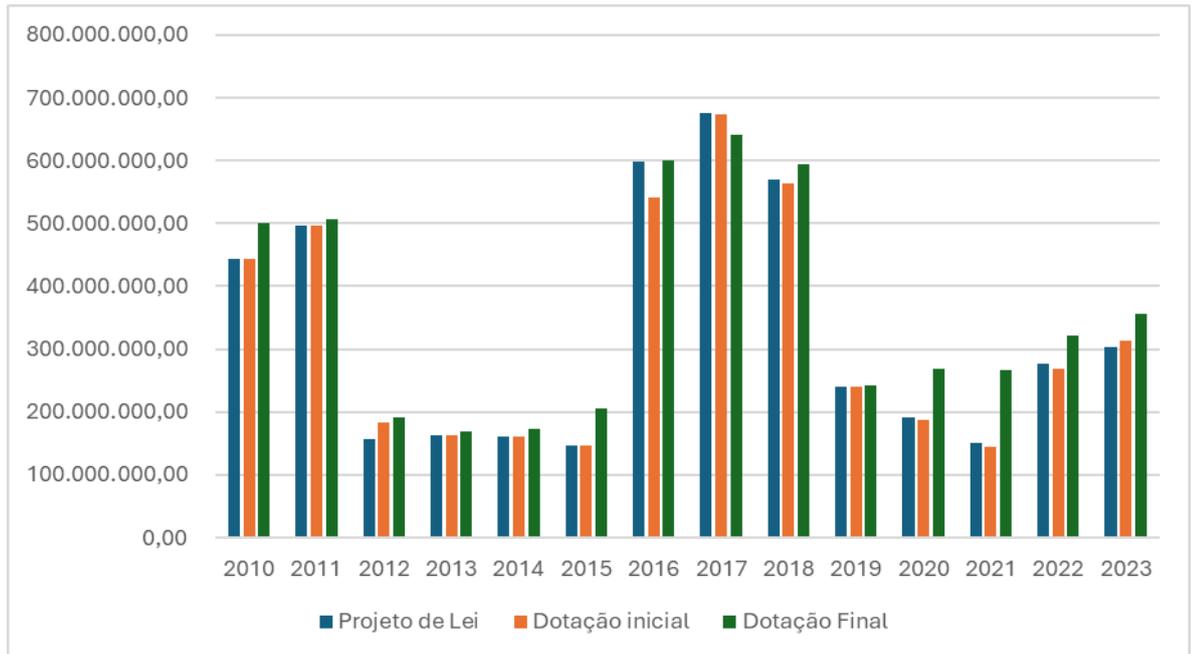
XVI - produzir radioisótopos, substâncias radioativas e subprodutos nucleares, e exercer o respectivo comércio;

XVII - autorizar a utilização de radioisótopos para pesquisas e usos medicinais, agrícolas, industriais e atividades análogas;

XVIII - autorizar e fiscalizar a construção e a operação de instalações radiativas no que se refere a ações de comércio de radioisótopos.

65.Faz-se necessário esclarecer que as competências acima incluem aquelas que serão deslocadas para a ANSN, mas que, até a efetiva vigência da Lei 14.222/2021, permanecem sob a administração da Cnen.

Figura 2: Dotação orçamentária Cnen



Fonte: elaboração própria a partir de dados do Painel do Orçamento Federal.

\*não estão incluídos os valores referentes à despesa com pessoal.

66.Observa-se pela Figura 2 que a Cnen contou com uma dotação orçamentária da ordem de R\$ 500 milhões em 2010 e 2011 para se desincumbir das funções e competências a ela atribuídas. O montante caiu para menos da metade nos três anos seguintes (em torno de R\$ 200 milhões entre 2012 e 2015). Em 2017, a dotação subiu, alcançando quase R\$ 700 milhões, mas o movimento foi seguido por novas quedas subsequentes até 2021, quando se disponibilizou cerca de R\$ 300 milhões à Cnen. No exercício 2023, a dotação orçamentária ficou em cerca de R\$ 350 milhões.

67.Os dados apresentados apontam volatilidade da estrutura orçamentária da Cnen, no sentido de inexistir a garantia de uma dotação constante ao longo do tempo que têm implicado desafio à gestão de suas atribuições, dentre as quais se inclui, até este momento, a regulação da segurança nuclear.

68.Essa inconstância na dotação vem comprometendo o desempenho de ações finalísticas a cargo da Cnen. Um bom exemplo é a Ação 12P1, referente à Implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB).

69.De acordo com o Relatório de Gestão (RG) do exercício de 2022, o RMB será uma instalação de ponta, com grande impacto sobre a pesquisa de aplicação da tecnologia nuclear em diversas áreas, como saúde, indústria, agricultura, mineração e meio ambiente. Sua implantação teve início em 2012. No entanto, até o final do exercício de 2022, o empreendimento encontra-se apenas com 24% de implantação.

70.Segundo o relato dos gestores (RG 2022; p. 34-35), o lento processo de implantação deve-se sobretudo ao ‘aporte insuficiente de recursos necessários na LOA/FNDCT’, o que pode ser verificado na Tabela 1, que apresenta a evolução da execução orçamentária do projeto desde 2012:

Tabela 1: Evolução execução orçamentária RMB

ANO	Aprovado LOA (R\$)	Dotação Final (R\$)	Empenhado (R\$)	Pago (R\$)	RAP Exercício anterior (R\$)	RAP Pago (R\$)
<b>2012</b>	27.845.126	785.992	568.594	153.380	-	-
<b>2013</b>	2.113.500	2.113.500	2.113.227	843.672	415.214	408.210
<b>2014</b>	2.113.500	1.479.450	384.162	75.975	1.269.555	1.264.284
<b>2015</b>	2.001.000	501.000	471.609	392.910	308.238	304.921
<b>2016</b>	1.750.440	1.750.440	1.166.465	176.207	78.698	77.887
<b>2017</b>	1.959.887	826.648	823.901	194.019	990.258	518.838
<b>2018</b>	1.180.962	1.162.800	1.161.961	825.815	1.089.637	1.040.868
<b>2019</b>	1.180.962	1.180.962	1.180.316	925.180	337.936	336.887
<b>2020</b>	800.000	753.364	753.364	650.747	256.183	241.472
<b>2021</b>	1.201.352	893.685	893.685	556.376	102.617	101.716
<b>2022</b>	1.201.352	1.201.352	871.039	339.135	320.632	320.632
<b>Total</b>	<b>43.348.081</b>	<b>12.649.193</b>	<b>10.388.323</b>	<b>5.133.416</b>		

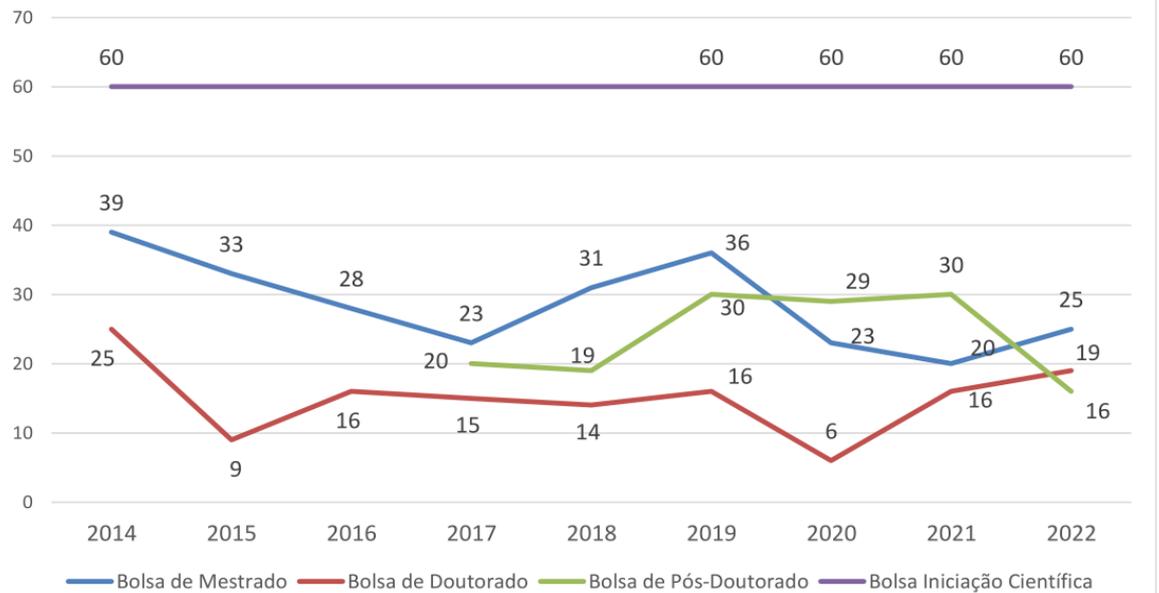
Fonte: Relatório de Gestão 2022, p. 33.

71.Essa inconstância na execução da ação implica um prejuízo técnico à Cnen – e ao país, conseqüentemente –, pois o RMB possui diversas finalidades impactantes no desenvolvimento tecnológico brasileiro (fonte: <https://www.gov.br/cnen/pt-br/rmb/o-que-e-o-rmb-reator-multiproposito-brasileiro>):

- a) produção de radioisótopos para uso na medicina e na indústria;
- b) teste de materiais e combustíveis nucleares para reatores de potência;
- c) utilização de feixe de nêutrons para pesquisa científica e tecnológica em diferentes campos da ciência;
- d) análise por ativação neutrônica;
- e) produção de traçadores para aplicação em pesquisas na agricultura e meio ambiente;
- f) formação na área nuclear;
- g) treinamento de pessoal para operação e manutenção de reatores de potência.

72.Ainda dentro das ações finalísticas da Cnen, outra ação que tem sofrido uma redução sistemática é a Formação Especializada para o Setor Nuclear (Ação 2B32). Essa ação é fundamental para o desenvolvimento tecnológico, sendo essencial o fomento desenvolvido pela Cnen. Desde 2014, a evolução da ação foi a seguinte:

Figura 3: Evolução do número de bolsas concedidas pela Cnen por ano



Fonte: Relatório de Gestão 2022, p. 47.

73.A comparação da evolução orçamentária da Cnen (Figura 2) com a execução da Ação 12P1 e da Ação 2B32 evidencia que a instituição se encontra em situação delicada, uma vez que, embora tenha apresentado um pequeno aumento na dotação a partir de 2022, sofreu forte diminuição de recursos desde 2017. Esse apequenamento dos investimentos retarda a evolução das ações de fomento, alongando demasiadamente o desenvolvimento de projetos que são essenciais para a evolução da competência técnico-científica na área nuclear – vale mencionar novamente que o RMB, após quase doze anos do início do projeto, encontra-se com menos de um quarto de sua execução.

74.Deve ser destacado que, mesmo com o deslocamento das ações de segurança e radioproteção para a ANSN, a Cnen continuará com as ações de pesquisa e fomento em energia nuclear, além de gerenciar diversas instalações nucleares, o que demanda um fluxo orçamentário equilibrado ao longo do tempo, sob risco de segurança dessas instalações.

75.Desse modo, reitera-se que as ações de pesquisa são essenciais, haja vista as discussões cada vez mais estruturadas sobre a transição energética e a necessidade de descarbonização do setor de energia, sendo o setor nuclear um dos componentes para essa transição. É fundamental haver a premência de desenvolvimento de fontes energéticas independentes dos combustíveis fósseis e a pesquisa sobre os usos da energia nuclear é um eixo importante desse desenvolvimento.

76.Por fim, cabe ressaltar que a Cnen também continuará sendo o agente responsável pela destinação final dos rejeitos radioativos produzidos em território nacional, nos termos da Lei 10.308/2001, que dispõe sobre a matéria. O tema foi objeto de recente trabalho do TCU, apreciado pelo Acórdão 898/2024-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Augusto Nardes (TC 021.477/2023-0), que descortinou uma série de problemas associados à implantação do repositório final de rejeitos radioativos denominado Centro Tecnológico Nuclear e Ambiental (Centena). Dentre as inconsistências apontadas, destaca-se a insuficiência de ações adotadas pela Cnen para cumprimento do prazo de implantação do empreendimento.

III.1.2. Falta de previsão de recursos orçamentários para a ANSN na LOA 2024.

77.Conforme foi constatado no relatório que tratou da primeira fase do presente acompanhamento (peça 108), a Lei 14222/2021 ainda não se encontra em plena vigência, em face da demora na indicação e nomeação do Diretor-Presidente da ANSN. Por esse motivo, a ANSN sequer possuía previsão de recursos orçamentários no PLOA 2024, o que se manteve com a sanção do projeto de lei e sua posterior conversão na Lei 14.822, de 22/1/2024.

78. Tal situação denota que o Poder Executivo agiu com cautela ao não incluir no orçamento recursos para uma entidade que ainda não existia. Contudo, também demonstra que a efetiva implantação da ANSN não fazia parte, inicialmente, do planejamento orçamentário para o exercício de 2024. A demora na indicação de pelo menos o nome do Diretor-Geral da Autoridade ao Senado Federal, não realizada até a conclusão deste relatório, reforça esse entendimento.

79. Entende-se que o remanejamento dos recursos relativos às atividades finalísticas da ANSN, que se encontram alocados à Cnen nos termos da citada Lei 14.822/2024, poderá atrasar a obtenção da autonomia administrativa, técnica e financeira da Autoridade, conforme dispõe o art. 1º da sua Lei de criação.

80. Segundo o MME, o entendimento jurídico reside no fato de a Lei 14.222/2021 e o Decreto 11.142/2022 não estarem em vigor, não produzindo seus efeitos, o que acarreta a necessidade de implemento de condição para a efetiva criação da ANSN, motivo pelo qual inviabilizaria sua constituição enquanto Unidade Orçamentária (UO) e/ou Unidade de Administração de Serviços Gerais (UASG) (peça 14, p. 3).

81. Sob esse prisma, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) orientou o MCTI para incluir na PLOA 2024 da Cnen o orçamento para cobrir as despesas previstas para o exercício de 2024 das atividades de segurança nuclear, tendo em vista a falta de previsão para a implantação da ANSN (peça 16, p. 23).

82. Vale esclarecer que a Cnen/DRS, que atualmente exerce temporariamente as competências da ANSN, dentro de suas limitações legais, operou sem recursos orçamentários próprios no ano de 2023, já que esses haviam sido deslocados para a ANSN na LOA 2023 (peça 16, p. 11).

83. Nesse cenário, a Cnen teve que usar o orçamento alocado nas suas outras ações orçamentárias para custear as despesas de segurança nuclear e evitar a paralisação dessas atividades (peça 15, p. 11).

84. Para solucionar tal insuficiência de recursos, foram editados dois projetos de Lei do Congresso Nacional (PLN), os quais, para produzirem todos os seus efeitos, precisavam que ambos fossem aprovados:

a) o PLN 13, de 10/7/2023, visando à abertura crédito especial, em favor do MCTI, para atender despesas com o monitoramento, a regulação e a fiscalização da segurança nuclear e a proteção radiológica das atividades e das instalações nucleares, materiais nucleares e fontes de radiação no território nacional, no âmbito da Cnen; e

b) o PLN 14, de 10/7/2023, visando à abertura ao Orçamento Fiscal da União, em favor do MCTI, de crédito suplementar para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente.

85. O PLN 13/2023 foi convertido na Lei 14.706, de 25/10/2023, enquanto a aprovação do PLN 14/2023 redundou na Lei 14.760, de 21/12/2023.

86. Dessa forma, nota-se que os projetos de lei foram encaminhados em julho/2023 e apenas foram convertidos em lei em outubro/2023 (PLN 13/2023) e no final de dezembro/2023 (PLN 14/2023).

87. Para o exercício 2024, vislumbra-se que deva ocorrer situação similar, mas com a abertura de créditos adicionais para a formação do orçamento da ANSN, a partir do remanejamento de despesas alocadas inicialmente para a Cnen. Cumpre salientar que o art. 3º da Lei 14.222/2021 dispõe que constituem receitas da Autoridade, entre outras, dotações orçamentárias e créditos adicionais que lhe forem consignados no orçamento geral da União.

88. Por dependerem da ação de agentes externos ao Poder Executivo para aprovar os créditos adicionais, considerando se tratar de atribuição das Casas que compõem o Congresso Nacional, a falta de previsão de recursos orçamentários na LOA 2024 para a ANSN, ano no qual pode finalmente ocorrer a sua implantação, poderá postergar a autonomia da administração da Autoridade, pois dependerá do remanejamento de recursos orçamentários alocados à Cnen, cujo prazo para ser finalizado é cercado de incertezas.

89. Sob o ponto de vista unicamente regulatório, a solução encontrada pelo Poder Executivo, ainda que inicialmente alocando os recursos para a Cnen, ao menos garante que haja recursos para a

operação das atividades atinentes à segurança nuclear, durante o período de transição até a efetiva implantação da ANSN.

90. Além disso, importa registrar que a LOA 2024 detalha a necessidade orçamentária de 2024, de forma separada entre a Cnen e a ANSN, relativa às despesas de administração e governança, bem como de outras despesas gerais e de gastos com Tecnologia da Informação – TI.

91. Ressalta-se que, conforme apontado no relatório que tratou da primeira fase da presente fiscalização e citado anteriormente nesta instrução, em que pese a Cnen permanecer atuando, de forma temporária, na área de segurança nuclear, a demora na implantação da Autoridade impossibilita o Brasil de utilizar os instrumentos legais de fiscalização e regulação mais modernos, os quais fortaleceriam a segurança nuclear no território nacional. Essa situação mantém o país em desconformidade com as convenções internacionais dos quais é signatário, conforme já mencionado.

92. Ademais, apesar de a criação da Cnen para a implantação da ANSN demandar um plano de transição com o sequenciamento das ações a serem desenvolvidas, para que toda a separação de bens, recursos humanos e atividades seja consolidada, há alguns processos críticos, mencionados no subtópico antecedente, que não podem ser paralisados e cuja execução passará instantaneamente da Cnen para a ANSN, assim que esta entrar em funcionamento.

93. Nesse contexto, em atenção ao que foi apontado no subtópico anterior, a demora na obtenção de seu orçamento próprio pode acarretar o atraso na análise de processos críticos que passarão a ser objeto de atuação da Autoridade, sendo alguns com prazo limite ao final de 2024, a exemplo da avaliação a respeito da extensão de vida útil de Angra 1.

94. Logo, entende-se que o novo Grupo de Transição a ser formado também deve ter como objetivo realizar a transição adequada de recursos orçamentários da Cnen para a ANSN, cuja efetiva necessidade orçamentária deverá ser apontada justamente pela sua Diretoria Colegiada, que ainda dependerá de aprovação pelo Senado Federal, o que constitui mais um fator para a postergação da autonomia administrativa da Autoridade.

### III.1.3. Risco de prejuízo às atividades da Cnen e da ANSN, em face da redistribuição de recursos humanos entre as agências, especialmente das áreas de gestão e governança.

95. A partir do momento em que a ANSN incorpora um conjunto de competências relevantes que eram da Cnen, assume todas as despesas relacionadas com as atividades finalísticas, bem como aquelas despesas típicas de apoio e manutenção da infraestrutura de todas as instalações da Autoridade.

96. No processo de redistribuição de pessoal, o risco está ligado aos postos de trabalho das áreas de gestão e governança, que serão replicadas na ANSN, visto que já se encontram definidas as áreas finalísticas que serão transferidas para a ANSN, quais sejam, a Diretoria de Radioproteção e Segurança Nuclear (DRS) e o Instituto de Radioproteção e Dosimetria (IRD).

97. Desse modo, a divisão do pessoal administrativo e da área-meio em geral constitui controvérsia que precisa ser resolvida pelas partes que vão tratar da implantação da ANSN e a atual carência de pessoal dessas áreas aprofunda esse risco. Com a redistribuição de pessoal a ser realizada entre a Cnen e a ANSN, as atividades de ambas as instituições poderão ser afetadas em um primeiro momento.

98. A Lei 14.222/2021 dispõe a respeito da redistribuição de pessoal da Cnen para a ANSN nos seguintes termos:

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.

Art. 27. Não haverá novo ato de cessação 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.

Art. 28. Aos servidores ocupantes de cargos efetivos redistribuídos da CNEN para a ANSN são assegurados todos os direitos e vantagens de caráter permanente a que faziam jus na entidade de origem.

99. Além disso, com o objetivo de evitar a ruptura institucional da gestão de recursos humanos e da folha de pagamento, o art. 31 da Lei prevê que ‘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’.

100. De acordo com a Cnen, a entidade vem passando por um prolongado processo de redução do quadro de pessoal, e a falta de reposição desses recursos acarreta a perda de capital intelectual num setor de difícil reposição (peça 16, p. 23). Além disso, a autarquia apresentou os seguintes dados sobre sua atual força de trabalho:

Tabela 2: Cargos efetivos atualmente providos na estrutura da Cnen

Unidade/Carreira	Pesquisa	Desenvolvimento Tecnológico		Gestão		Total
	Pesquisador	Tecnologista	Técnico	Analista	Assistente	
1. PRES e Órgãos da PR	0	3	1	11	11	26
2. DGI	0	8	4	18	24	54
3. DRS-Sede	17	103	13	9	18	160
4. DRS – LAPOC, Escritórios e Distritos;	6	14	15	6	17	58
5. DPD – IEN, CDTN, IPEN, CRCN-NE e CRCN-CO	136	251	262	94	196	939
6. DPD – IRD*	25	41	43	20	33	162
<b>Total</b>	<b>184</b>	<b>420</b>	<b>338</b>	<b>158</b>	<b>299</b>	<b>1399</b>

Fonte: Cnen, a partir de dados do Siape (peça 65, p. 1).

101. Necessário apontar que a lotação legal prevista para a Cnen é de 3.267 cargos efetivos. Logo, a composição atual da força de trabalho já se encontra claramente deficitária para aquela autarquia, correspondendo a cerca de 42% da lotação prevista.

102. Vale destacar que a DRS estava composta por 160 servidores na sede e 58 fora dela, à época da coleta da informação (setembro/2023), sendo este o núcleo inicial que comporá a futura ANSN.

103. Segundo o Relatório de Gestão (RG) 2022, a média de tempo de serviço dos servidores é de 28 anos e a média de idade é de 57 anos. O RG aponta ainda que, desde 2016, há uma redução ‘acentuada da força de trabalho da Cnen, que, no período, viu seu quadro reduzir em 562 servidores’. O quadro é agravado pela constatação de que 49% dos servidores ativos recebem abono de permanência, ou seja, quase a metade do corpo funcional já possui os requisitos para se aposentar.

104. Acrescente-se ainda a informação de que a DRS, que constituirá o núcleo finalístico da ANSN, conta atualmente com cerca de trinta servidores, entre tecnologistas e técnicos que exercem atividades de fiscalização (peça 19, p. 2). Em um cenário de expansão do Programa Nuclear Brasileiro, esse conjunto de pessoal afigura-se insuficiente para a consecução dos objetivos da autarquia.

105. Cumpre ressaltar que a Cnen encaminhou, em abril de 2023, pedido de autorização para concurso público para o provimento de 1.052 cargos efetivos. Até o momento em que este relatório é redigido, não é sabido o tratamento dado a essa solicitação (peça 66).

106. Com relação ao supracitado Grupo de Transição criado pelo MCTI e o MME, entre as propostas apresentadas, foi definida a lista de servidores que exercem as atividades da segurança nuclear e seriam redistribuídos para a ANSN, mas não houve acordo para decidir quais servidores das áreas de gestão e governança fariam a transição entre as entidades (peça 15, p. 6):

Em relação à redistribuição de pessoal com base dos artigos 26, 27 e 28 da Lei 14.222/21, foi decidido utilizar o critério de fazer a redistribuição da CNEN para a ANSN de todos os servidores, finalísticos e de apoio, que atualmente estão lotados nas unidades que exercem as atividades de segurança nuclear. Nesse critério serão redistribuídos para a ANSN em torno de 400 servidores (Arquivo digital 5: 'Lista pessoal para ANSN').

Entretanto, a ANSN necessita também de servidores que atualmente estão lotados nas áreas de gestão e governança da CNEN e que exercem atividades de apoio à atual Diretoria de Radioproteção e Segurança Nuclear. Hoje as áreas de gestão e governança da CNEN atende as demandas tanto das atividades de segurança nuclear quanto aquelas relacionadas com Pesquisa e Desenvolvimento.

Nesse caso, não houve acordo dentro do Grupo de Transição do quantitativo a ser redistribuído para a ANSN e, por isso, não existe uma lista de servidores das áreas de gestão e governança. É uma questão ainda não resolvida. (grifos acrescidos)

107. Constata-se desse modo que os recursos humanos que compõem as áreas de gestão e governança são importantes nas atividades de apoio tanto para os servidores que permanecerão lotados na Cnen quanto para aqueles que serão redistribuídos para exercer as atividades finalísticas da ANSN.

108. Portanto, o processo de redistribuição dos servidores da Cnen para a ANSN deve ser realizado por meio de avaliações detalhadas, com a definição de critérios para a aprovação dos nomes de todos os servidores que serão afetados, por envolver pessoas com aspirações, qualificações e produtividades diferentes. Ademais, deve-se levar em consideração a distribuição dos colaboradores terceirizados que estão atualmente alocados nas áreas de gestão e governança e que deverão também ser divididos entre as duas autarquias.

109. Por fim, de igual modo ao que foi mencionado no subtópico anterior, e tendo em vista que não foi autorizado o incremento no quadro de pessoal para atender as atividades de gestão e governança, a cisão da Cnen para a implantação da ANSN demanda um plano de transição com o sequenciamento das ações a serem desenvolvidas, para que toda a separação de bens, recursos humanos e atividades seja consolidada.

110. Sob esse prisma, o processo de redistribuição de pessoal, além de ser fundamental para a estruturação das duas entidades, mostra-se delicado e complexo. Faz-se necessário que as partes envolvidas se empenhem para chegar à melhor decisão possível, atentando-se para que essas negociações não tenham como consequências o atraso no funcionamento da ANSN e a fragilização institucional das duas autarquias.

111. Novamente, importa consignar neste relatório que o bom desempenho das duas autarquias, além de relevante para o desenvolvimento nacional, é notavelmente sensível, uma vez que a eventual ocorrência de um incidente pode acarretar danos gravíssimos ao ambiente e à população. Logo, mesmo num quadro de restrição orçamentária, a deficiência de recursos e de pessoal para a Cnen ou para a ANSN deve ter em foco a prevenção de incidentes, principalmente no cenário delineado de expansão das atividades nucleares no Brasil.

112. Dessa forma, a criação da ANSN, sem aumento de despesa, por cisão da Cnen, poderá fragilizar as duas instituições, principalmente no que se refere à modelagem organizacional e ao quadro de pessoal.

113. Por isso, conclui-se que os estudos realizados pelo supracitado Grupo de Transição necessitam ser atualizados, para que sejam definidas as questões orçamentárias e de gestão e governança que envolvem a implantação da ANSN.

114. Assim, a partir da avaliação dos futuros dirigentes a respeito da redistribuição de pessoal entre a Cnen e a ANSN, o novo Grupo de Transição a ser formado deve ter como objetivo definir os critérios e os nomes dos servidores que comporão, para as duas entidades, as duas áreas de governança e duas áreas de gestão, a partir de uma única área da Cnen, que se encontra carente de pessoal e de cargos comissionados.

#### III.1.4. Risco quanto ao planejamento da redistribuição de patrimônio móveis e imóveis, bem como uso dos contratos administrativos e de serviços de TI.

115. De acordo com o art. 1º da Lei 14.222/2021, a ANSN possui patrimônio próprio e autonomia administrativa, técnica e financeira, com sede e foro na cidade do Rio de Janeiro (RJ), e atuação no território nacional, sendo criada sem aumento de despesa, por cisão da Cnen.

116. Ademais, em seu art. 32, a Lei dispõe que ‘Constituem patrimônio da ANSN os bens e direitos que lhe forem transferidos pela Cnen e os que venha a adquirir ou a incorporar.’.

117. O Grupo de Transição buscou analisar e aprovar os critérios para a separação de todo o patrimônio que atualmente se encontra na posse da Cnen, de modo que esse processo seja implantado gradativamente, a partir da entrada em funcionamento da ANSN.

118. Nesse cenário, concluiu que todo patrimônio móvel e imóvel utilizado exclusivamente pelas unidades que exercem atribuições de segurança nuclear será transferido da Cnen para a ANSN. Contudo, não houve acordo no que se refere ao patrimônio móvel e imóvel que é compartilhado por ambas as autarquias (peça 15, p. 7).

Em relação à transferência do patrimônio móvel e imóvel, com base dos artigos 1º e 32 da Lei 14.222/21, foi decidido utilizar o critério de que todo patrimônio móvel e imóvel utilizado exclusivamente pelas unidades que exercem atribuições de segurança nuclear será transferido da CNEN para a ANSN. Um estudo detalhado sobre essa matéria está inserido no trabalho denominado ‘Proposta de Plano de Trabalho Inicial do Grupo Executivo de Transição com os Processos organizacionais Prioritários para a Implantação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear – ANSN’, já mencionado anteriormente (Arquivo digital 4). Entretanto, no que se refere ao patrimônio móvel e imóvel que é compartilhado por ambas as Autarquias não houve acordo.

É uma questão ainda não resolvida.

119. Cumpre ressaltar que a aprovação da separação das sedes das duas autarquias possui caráter fundamental, para que o orçamento das duas autarquias seja calculado, uma vez que impacta os contratos que serão divididos entre a Cnen e a ANSN, podendo ser necessária a sub-rogação total ou apenas parcial de alguns contratos, para garantir a manutenção das atividades finalísticas das duas entidades.

120. Segundo o estudo apresentado pelo Grupo de Transição, para a separação dos imóveis da Sede I e II, devem ser considerados os seguintes critérios: (i) quantidade de postos de trabalho de cada autarquia; (ii) maior segregação possível entre o órgão licenciador e o órgão licenciado; (iii) maior agregação possível dos postos de trabalho de cada autarquia; (iv) facilitação para a gestão dos processos organizacionais de TI, recursos humanos, logística, infraestrutura, contratos *etc.* (peça 17, p. 11).

121. Nesse diapasão, o Grupo de Transição apresentou proposta para a separação das sedes, asseverando que o MME havia concordado, à época, com a solução de que a ANSN devesse ocupar todo o prédio da Sede I e a Cnen se instalasse no prédio da Sede II (peça 17, p. 12-14).

Em relação a separação dos imóveis da Sede I e II, considerando os critérios apontados no item anterior, o MME/ANSN concorda plenamente com a proposta da CNEN estabelecida

no estudo intitulado 'Separação das Competências da CNEN: Subsídios ao MCTIC para a Reestruturação da CNEN e para a Criação da ANSN', de 01.10.2019, que se encontra publicado na Intranet da Sede da CNEN, que define que a ANSN deve ocupar todo o prédio da Sede I e a CNEN o prédio da Sede II.

(...)

Ao fazer uma análise conjunta entre o quantitativo de postos de trabalho de cada autarquia e a capacidade dos imóveis da Sede I e II, pode-se fazer as seguintes constatações:

- Há possibilidade de colocar cada autarquia em um imóvel diferente, pois, a Sede II com algumas reformulações pode comportar a CNEN como um todo;
- Diante da constatação anterior, não haverá necessidade de compartilhamento de um imóvel pelas duas autarquias;
- Considerando as constatações anteriores e a premissa de se manter ao máximo a coesão entre os servidores de cada autarquia, os dados apontam para que a CNEN ocupe totalmente a Sede II e a ANSN ocupem integralmente a Sede I. (grifos acrescidos)

122. Posteriormente, em Despacho da atual Presidência da Cnen, evidenciou-se que a questão da separação das sedes para cada autarquia permanece indefinida, sendo aventada a possibilidade, inclusive, de um imóvel que a Cnen possui em Brasília ser o local para instalar a ANSN (peça 18, p. 1).

c) Quanto ao patrimônio, considerando a disponibilidade imobiliária atual, qualquer uma das duas instituições ficaria prejudicada quanto à sua alocação física, visto que os dois imóveis disponíveis não têm a infraestrutura necessária para abrigar, sozinho, qualquer uma das duas autarquias. A solução nesse caso seria disponibilização de um novo imóvel para receber a nova entidade, no caso a ANSN, ficando a CNEN em seu endereço atual. Sobre esse aspecto é importante ressaltar que a CNEN tem disponível uma área de terreno na região do Plano Diretor de Brasília, de alto valor imobiliário, que poderia ser oferecido como permuta junto a algum outro órgão da administração pública, ou mesmo junto a setor imobiliário, com as correspondentes compensações financeiras necessárias, sendo a operação submetida previamente à consideração do TCU.

123. Desse modo, a decisão quanto ao quantitativo de servidores e colaboradores que comporá a sede de cada entidade terá influência no tocante à necessidade de transferência do patrimônio móvel e imóvel utilizado atualmente para dar suporte às atividades de gestão e de governança no âmbito da ANSN.

124. Por seu turno, os servidores e a infraestrutura de TI das sedes também serão afetados por essas deliberações, visto que respondem pelo atendimento das atividades das áreas de governança, gestão e de segurança nuclear, o que torna complexa a segregação dessas atividades.

125. Assim, as inevitáveis alterações na infraestrutura de TI podem representar oportunidades para que os sistemas sejam atualizados, com o objetivo de se adequarem ao novo funcionamento das entidades.

126. Ante essas considerações, reputa-se essencial que se chegue a um consenso a respeito do imóvel em que cada autarquia ficará sediada, para que as outras divisões, relativas a patrimônios móveis e imóveis, contratos em geral e serviços de TI, possam ser acordadas.

127. Mais uma vez, cabe salientar a necessidade de as negociações entre as entidades, no âmbito do novo Grupo de Transição a ser formado, não acarretarem o atraso no funcionamento da ANSN e a fragilização institucional das duas autarquias, sendo salutar o desenvolvimento de um cronograma com as ações cabíveis para realizar a transição até a implantação da Autoridade.

128. Finalmente, importa registrar que tais decisões serão tomadas apenas após os futuros dirigentes serem empossados em cargo, o que ainda pode demorar mais algum tempo, tendo em vista que o processo de indicação retrocedeu à fase de análise de nomes pelo Ministério de Minas e Energia.

129. Cabe esclarecer que a Cnen informou que não há previsão de formação de novo Grupo de Transição para análise da separação das duas estruturas e que essa movimentação depende da

indicação da Diretoria Colegiada da ANSN (peça 111). Por sua vez, o MME afirmou que permanecem válidas as conclusões do Grupo de Transição apresentadas anteriormente e que novas providências para a instauração da nova autarquia dependem de decisões da Diretoria a ser nomeada (peça 158).

130. Diante de tudo que foi exposto, apesar de o Grupo de Transição ter avançado no planejamento para a efetiva separação das competências, faz-se necessário retomar os trabalhos da equipe de transição para dar continuidade nas discussões e na construção de soluções e atualizar as conclusões dos estudos já realizados, visando estruturar as duas instituições da melhor forma possível e decidir como será feita a redistribuição de patrimônios móveis e imóveis, pessoal e serviços de TI, em razão do tempo decorrido desde o encerramento das atividades do GT e tendo em vista a demora na indicação dos nomes para ocupar a Diretoria Colegiada da ANSN, fator que ainda impede a efetiva criação da nova autarquia.

131. Reforça-se que a criação da ANSN, por meio da cisão da Cnen, representa um significativo desafio para os gestores, sendo que a diretriz básica para a implantação da Autoridade é desvincular todas as suas atividades, patrimônio, pessoal e orçamento daquelas exercidas pela Cnen, tornando as duas autarquias efetivamente independentes no mais curto espaço de tempo possível. Entende-se que a opção por um diálogo construtivo entre as partes envolvidas pode contribuir para evitar um risco comum, de fragilização da ANSN e da nova Cnen, ambas agentes fundamentais para o Programa Nuclear Brasileiro. Nesse sentido, e com base nos tipos de risco apurados nessa fase do acompanhamento, conclui-se que eventuais prejuízos podem ser mais facilmente mitigados ou evitados quanto menor for o período em que as duas instituições terão funções compartilhadas, segundo critérios estabelecidos pelo MME e pelo MCTI.

132. Assim, será formulada **proposta de recomendação** ao Ministério de Minas e Energia, ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação e à Comissão Nacional de Energia Nuclear, no sentido de que: a) seja formado novo Grupo de Transição, no prazo de 15 dias, para atualização das ações necessárias para a criação da ANSN, a partir da cisão da estrutura da Cnen; e b) seja elaborado, no prazo de 120 dias, um plano de ação, indicando as providências necessárias para garantir o bom funcionamento das duas entidades, relativamente às necessidades a serem negociadas quanto à dotação orçamentária futura para execução das ações orçamentárias sob a responsabilidade de cada entidade e aos patrimônios móveis e imóveis, recursos humanos e contratos em geral e serviços de TI a serem redistribuídos.

#### IV. CONCLUSÃO

133. O presente trabalho avaliou as medidas adotadas no sentido de se dar efetiva efetividade à Lei 14.222/2021, que criou a Autoridade Nacional de Segurança Nuclear.

134. Trata-se da segunda etapa do acompanhamento da estruturação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), em complemento ao primeiro relatório (peça 108), apreciado pelo Acórdão 240/2024-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Aroldo Cedraz.

135. Esta etapa teve foco nas questões de governança que envolvem a criação da estrutura da ANSN a partir da cisão da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), além do monitoramento das ações adotadas pelo governo federal voltadas a atender a recomendação do item 9.1 do Acórdão 240/2024-TCU-Plenário.

136. Exsurge das análises empreendidas que há uma demora injustificável no processo de nomeação dos integrantes da futura Diretoria Colegiada da ANSN, o que configura violação aos arts. 7º e 8º do Decreto 2.648/1998, que aprovou o Protocolo da Convenção de Segurança Nuclear de 1994, aos arts. 19 e 20 do Decreto 5.935/2006, que promulgou a Convenção Conjunta para o Gerenciamento Seguro de Combustível Nuclear Usado e dos Rejeitos Radioativos; e óbice a implementação da Lei 14.222/2021 (parágrafos 17 a 47).

137. A situação caracterizou não atendimento à recomendação contida no item 9.1 do Acórdão 240/2024-TCU-Plenário, destinada ao MME e à Casa Civil da Presidência da República no sentido de darem cumprimento à previsão legal de nomeação da Diretoria Colegiada da ANSN, com a indicação dos nomes da Diretoria Colegiada ao Senado Federal.

138. A afronta às Convenções internacionais de que o Brasil é signatário expõe o país a prejuízo em sua imagem perante os países da comunidade internacional, muitos dos quais já possuem seus órgãos regulatórios estabelecidos há mais de trinta anos.
139. Ademais, em que pese o esforço da Cnen no tratamento de incidentes de segurança envolvendo instalações e materiais radiativos e nucleares, a falta de estruturação e funcionamento da ANSN **impede** a adoção de mecanismos regulatórios de segurança radiológica previstos na nova norma e **reduz** a eficiência na fiscalização relacionada à segurança nuclear no âmbito das infraestruturas minero-industriais do Programa Nuclear Brasileiro.
140. Constatou-se também que a separação da estrutura Cnen para criação da ANSN pode resultar em quadro de fragilização das duas agências (tópico III.1), em face da exiguidade de recursos orçamentários às áreas de fomento e de segurança nuclear (parágrafos 48 a 65).
141. Verificou-se que a Cnen experimentou desde 2017 uma forte diminuição em seus recursos, comprometendo o desenvolvimento de diversas ações previstas. Embora tenha havido uma tímida melhoria no exercício de 2023, as oscilações na dotação orçamentária dificultam a realização de diversos projetos, desde o fomento a bolsas de desenvolvimento de pesquisadores à conclusão de projetos essenciais para a produção de diversos produtos necessários, como a finalização do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), cuja execução física, após quase doze anos de desenvolvimento, ainda não chega a 25% do previsto, e do Centro Tecnológico Nuclear e Ambiental (Centena), cuja implementação foi recentemente acompanhada pelo TCU mediante Acórdão 898/2024-TCU-Plenário, da relatoria do Min. Augusto Nardes (TC 021.477/2023-0), que descortinou uma série de problemas associados à implantação do projeto (parágrafos 66 a 76).
142. Ademais, a Lei Orçamentária Anual de 2024 não trouxe previsão de recursos orçamentários para a ANSN, o que demandará a edição de atos normativos para o remanejamento de dotações da Cnen para a nova entidade, a exemplo do que foi executado no exercício de 2023 (parágrafos 77 a 94).
143. Foi observado ainda que existem diversos processos críticos em andamento, demandantes de atuação governamental célere e que serão afetados pela transição da estrutura de segurança da Cnen para a ANSN, dentre os quais o projeto que estuda a possibilidade de extensão da vida útil da Usina Nuclear de Angra I, cuja decisão deve ocorrer até dezembro de 2024. São processos que estão sendo afetados concretamente tanto pela demora na indicação de nomes para ocupar o cargo de diretores da Diretoria Colegiada da ANSN, como também pelas questões de governança envolvidas na separação das estruturas da Cnen e da nova entidade (parágrafos 59 a 62).
144. Os exames realizados também constataram que o aproveitamento dos recursos humanos da atual Diretoria de Radioproteção e Segurança Nuclear (DRS) para compor a ANSN implicará a divisão de um corpo técnico já fragilizado pelo forte déficit de pessoal, marcado pelo fato de a Cnen possuir apenas 42% da lotação legal prevista. A isso soma-se que quase a metade dos atuais servidores estão em condições de requererem aposentadoria, podendo fazê-lo a qualquer momento, o que pode comprometer a adequada transferência de conhecimento técnico e a capacitação de novos servidores em um segmento de alto nível de especialização (parágrafos 95 a 114). Decorre desse quadro a necessidade de recomposição do quadro de pessoal.
145. Verificou-se que a demora na condução do projeto de estruturação da ANSN ocasionou desatualização do primeiro planejamento que havia sido formulado pelo Grupo de Transição instituído em 16/5/2022 pelo MCTI e MME para a operacionalização da cisão da Cnen. Além disso, tal planejamento não havia conseguido avançar e registrava a presença de inequívocos impasses na divisão dos bens imóveis, dos sistemas legados de tecnologia da informação e dos contratos administrativos que hoje são administrados pela Cnen (parágrafos 115 a 132).
146. Diante das constatações efetuadas, serão formuladas **propostas de determinação** ao MME e à Casa Civil da Presidência da República, no sentido de darem cumprimento à previsão legal de nomeação da Diretoria Colegiada da ANSN, com a indicação dos nomes da Diretoria Colegiada ao Senado Federal, de modo a adimplir com as obrigações assumidas nas Convenções Internacionais mencionadas, além de dar efetiva vigência às disposições da Lei 14.222/2021.

147. Será também formulada **proposta de recomendação** ao MME, ao MCTI, à Casa Civil da Presidência da República e à Cnen para que designem um novo grupo de transição e formulem um plano de ação, no prazo de 120 dias, para garantir o bom funcionamento das duas entidades, indicando as necessidades a serem negociadas quanto à dotação orçamentária futura para execução das ações orçamentárias sob a responsabilidade de cada entidade e aos patrimônios móveis e imóveis, recursos humanos e contratos em geral e serviços de TI a serem redistribuídos.

148. Por fim, será reformulada proposta de reiteração da **ciência** do Acórdão 240/2024-TCU-Plenário, item 9.2, incluindo ciência de que a não indicação da Diretoria Colegiada, por completo, implica o descumprimento formal e material da Lei 14.222/2021. Além disso, será proposto o encaminhamento de **cópia** aos interessados, para fins de transparência e publicidade, e o **retorno** dos autos à AudElétrica para continuidade do Acompanhamento.

## V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

149. Ante o exposto, submete-se o presente relatório à consideração superior, para posterior encaminhamento ao Gabinete do Ministro Relator Aroldo Cedraz, propondo:

149.1. **determinar**, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e com o art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, ao Ministério de Minas e Energia (MME) que, **no prazo de 30 dias**, dê cumprimento aos atos necessários à indicação da Diretoria Colegiada da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), inclusive a análise prevista no art. 5º Decreto 9.794/2019, com o encaminhamento à Casa Civil, para subsequente submissão dos nomes à apreciação do Senado Federal, visando cumprir a Lei 14.222/2021, por meio da efetiva estruturação da autarquia por ela criada, e fazer cessar estado de descumprimento não só da Lei 14.222/2021, como também das convenções internacionais ratificadas pelo Brasil e incorporadas à legislação nacional mediante os Decretos 2.648/1998 (Convenção de Segurança Nuclear) e 5.935/2006 (Convenção Conjunta para o Gerenciamento Seguro de Combustível Nuclear Usado e dos Rejeitos Radiativo);

149.2. **determinar**, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU e com o art. 4º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, à Casa Civil da Presidência da República que, **no prazo de 30 dias**, contados do recebimento dos nomes indicados pelo Ministério de Minas e Energia (MME) à Diretoria Colegiada da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), e concluído o processo de análise previsto no Decreto 9.794/2019, dê cumprimento aos atos de sua competência, previstos no art. 3º, incisos X, XI e XII, da Lei 14.600/2023, necessários ao encaminhamento dos nomes indicados à apreciação do Senado Federal, visando cumprir a Lei 14.222/2021, por meio da efetiva estruturação da autarquia por ela criada, e fazer cessar estado de descumprimento não só da Lei 14.222/2021, como também das convenções internacionais ratificadas pelo Brasil e incorporadas à legislação nacional mediante os Decretos 2.648/1998 (Convenção de Segurança Nuclear) e 5.935/2006 (Convenção Conjunta para o Gerenciamento Seguro de Combustível Nuclear Usado e dos Rejeitos Radiativo);

149.3. **recomendar**, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno TCU c/c art. 11 da Resolução TCU 315/2020, ao Ministério de Minas e Energia (MME), ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), que: (i) **designem**, no prazo de 15 dias, grupo de transição para atualização das informações contidas no primeiro relatório redigido pelo Grupo de Transição anterior; e (ii) **formulem plano de ação**, no prazo de 120 dias, indicando as providências necessárias para garantir o bom funcionamento das duas entidades, relativamente às necessidades a serem negociadas quanto à dotação orçamentária futura para execução das ações orçamentárias sob a responsabilidade de cada entidade e aos patrimônios móveis e imóveis, recursos humanos e contratos em geral e serviços de TI a serem redistribuídos;

149.4. **reiterar a ciência** formulada no Acórdão 240/2024-TCU-Plenário, com fundamento no art. 9º, inciso II, da Resolução TCU 315/2020, à Casa Civil da Presidência da República e ao Ministério de Minas e Energia de que a demora para indicação do Diretor-Presidente da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN) e dos demais Diretores de sua Diretoria Colegiada: **impede** que o Senado Federal exerça sua competência no processo de escolha definido no art. 4º da Lei 14.222/2021; **impossibilita** a efetiva estruturação da ANSN; **inviabiliza** que se efetive a

vontade do legislador quanto aos ditames da referida lei; **impede** a adoção de mecanismos regulatórios de segurança radiológica previstos na nova norma; **reduz** a eficiência na fiscalização relacionada à segurança nuclear no âmbito das infraestruturas minero-industriais do Programa Nuclear Brasileiro; **expõe** pessoas e meio ambiente ao aumento do número de eventos de segurança nuclear; **expõe** a imagem do Brasil no exterior, tendo em vista o descumprimento sistemático de acordos internacionais celebrados pelo país, em especial o Decreto 2.648/1998, que promulgou o Protocolo da Convenção de Segurança Nuclear, celebrada em 20/9/1994, e o Decreto 5.935, de 19/10/2006, que promulgou a Convenção Conjunta para o Gerenciamento Seguro de Combustível Nuclear Usado e dos Rejeitos Radiativo; **dificulta** o efetivo alinhamento aos princípios, diretrizes e objetivos da Política Nuclear Brasileira, de que trata o Decreto 9.600/2018; e, **por fim, que a omissão** em agir para dar efetivo cumprimento à Lei 14.222/2021, em caso de um evento nuclear de maiores proporções, poderá vir a ser configurada como erro grosseiro, nos termos do Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), do art. 12, §1º, do Decreto 9.830/2019, bem como da jurisprudência pacífica desta Corte de Contas (Acórdão 2.904/2014-Plenário, Acórdão 5.214/2015-TCU-Segunda Câmara, Acórdão 6.188/2015-TCU-Primeira Câmara, Acórdão 663/2016-TCU-Plenário, Acórdão 3.769/2018-TCU-Segunda Câmara).

149.5. **encaminhar** a decisão que vier a ser proferida, acompanhada dos elementos que a fundamentarem, ao Ministério de Minas e Energia (MME), à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), ao Gabinete de Segurança Institucional (GSI), à Agência Nacional de Mineração (ANM), à Presidência do Senado Federal, à Frente Parlamentar Mista de Tecnologia e Atividades Nucleares, à Comissão de Serviços de Infraestrutura (CI) do Senado Federal, à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática (CCT) do Senado, à Comissão de Meio Ambiente (CMA) do Senado, à Comissão de Minas e Energia (CME) da Câmara dos Deputados, à Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação (CCTI) da Câmara dos Deputados, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da (CMADS) Câmara dos Deputados e à Comissão de Saúde (CSaúde) da Câmara dos Deputados;

149.6. **reclassificar**, após a apreciação do mérito deste relatório, o grau de restrição de acesso do Relatório Preliminar de Auditoria (peça 161) e de resposta a ele referente (peça 172) para ‘público’, com fundamento no inciso I do art. 3º da Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação);

149.7. **retornar** os autos à AudElétrica-D4, após a decisão de mérito, para continuidade do Acompanhamento, com foco no monitoramento da decisão proferida pelo Plenário.”

2. Esta proposta de encaminhamento contou com a anuência do corpo diretivo da AudElétrica (peças 187 e 188).

É o Relatório.

## VOTO

Conforme consignado no Relatório precedente, tratam os presentes autos de Acompanhamento realizado na modalidade operacional com o objetivo de fiscalizar a estruturação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), autarquia federal criada pela Lei 14.222, de 15/10/2021, com a finalidade institucional de monitorar, regular e fiscalizar a segurança nuclear e a proteção radiológica das atividades e das instalações nucleares, materiais nucleares e fontes de radiação no território nacional.

2. O primeiro relatório deste Acompanhamento tinha como foco a demora na estruturação da ANSN e seus possíveis impactos nas atividades de fiscalização e de segurança nuclear, tendo sido apreciado há pouco mais de um ano, mais precisamente em 21/2/2024, ocasião em que este Colegiado Pleno proferiu, sob minha relatoria, o Acórdão 240/2024-TCU-Plenário, recomendando à Casa Civil da Presidência da República que adotasse “as medidas necessárias para a indicação de nome para o cargo de diretor-presidente da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear, com a maior brevidade possível, com o subsequente encaminhamento do nome à apreciação do Senado Federal, de modo que a Lei 14.222/2021, passe a ter plena vigência e que seja dado início de fato à estruturação da referida Autoridade Nacional” (subitem 9.1 do referido Acórdão 240/2024-TCU-Plenário).

3. Nesta segunda etapa do Acompanhamento em tela, a Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), encarregada de instruir o presente feito, cuidou de monitorar os atos praticados pelo Ministério de Minas e Energia (MME) e pela Casa Civil da Presidência da República no sentido de dar cumprimento à recomendação acima colacionada, tendo essa unidade técnica especializada realizado também a análise de questão de auditoria outrora definida, relacionada aos aspectos de governança da nova autarquia, explorando possíveis fragilidades a serem corrigidas no momento de sua efetiva instauração, com foco na dotação orçamentária e na composição do corpo funcional da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), corpo esse que será cindido para a formação da ANSN.

4. Concluído esse breve resumo da matéria ora em apreciação, antes de passar a tecer comentários acerca dos achados de auditoria apontados pela unidade instrutiva, permito-me lançar mão, por oportuno, do seguinte excerto do voto que proferi ao relatar o Acórdão 240/2024-TCU-Plenário, ocasião em que resaltei a singular importância da finalidade institucional da ANSN de monitorar, regular e fiscalizar a segurança nuclear e a proteção radiológica das atividades e das instalações nucleares, materiais nucleares e fontes de radiação no território nacional:

“2. Atualmente, essa finalidade institucional possui singular importância no cenário nacional, posto que o Brasil experimenta um incremento na execução de sua Política Nuclear, em que se destacam a retomada da construção da usina termonuclear de Angra 3, a continuidade do projeto de construção do submarino nuclear (Prosub) e a implantação do Reator Multipropósito Brasileiro (RMB), este último, inclusive, incluído no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

3. Ademais, cabe destacar que o desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (PNB) é elemento estratégico fundamental para o progresso tecnológico e para a defesa da soberania nacional, podendo ser mensurado a partir do esforço empregado por grandes potências no crescimento de programas similares.

4. Tal desenvolvimento, entretanto, não pode se dar sem a adoção de criteriosas medidas de segurança na utilização da energia nuclear, nas suas variadas aplicações. Além de pilar básico para a utilização da tecnologia nuclear, a implementação de uma estrutura robusta de segurança assegura a existência de condições políticas e técnicas para o desenvolvimento do PNB, provendo o devido atendimento às demandas de transparência da sociedade, dos órgãos de controle, do poder judiciário e de instâncias internacionais.

5. A segurança nuclear é matéria de mais alta importância, tendo em vista, entre outros pontos, os potenciais danos que mesmo um evento aparentemente menor, como o desaparecimento ou descarte inapropriado de materiais, pode acarretar. Eventos desse tipo podem ter forte repercussão, a exemplo do que ocorreu na cidade de Goiânia em 1987, onde centenas de pessoas foram contaminadas pela radiação de Césio-137, ressaltando que, em termos de gravidade, os efeitos desse acidente somente foram considerados menos danosos do que o evento de Chernobyl, em 1986.

6. Disso decorre a necessidade de haver um órgão regulador independente e forte no âmbito de cada estado soberano, de modo a formular as normas a serem observadas pelos agentes do setor nuclear em cada país, garantindo assim que a população possa usufruir, de forma segura, dos benefícios dos usos pacíficos da energia nuclear e das radiações ionizantes.

7. A relevância de se adotar robustas medidas voltadas à segurança das instalações nucleares também está evidenciada em duas normas internacionais assinadas em Viena, quais sejam, a Convenção de Segurança Nuclear, de 20/9/1994, e a Convenção Conjunta para o Gerenciamento Seguro de Combustível Nuclear Usado e dos Rejeitos Radioativos, de 5/9/1997, ambas de cumprimento obrigatório por parte do Brasil, que as ratificou por meio dos Decretos 2.648, de 1º/7/1998, e 5.935, de 19/10/2006, respectivamente.

8. Da primeira Convenção acima mencionada, consta a obrigatoriedade de cada parte contratante criar e manter uma estrutura legislativa e regulatória para governar a segurança das instalações nucleares (art. 7º), devendo ser estabelecido e designado um órgão regulatório dotado de autoridade adequada, competência e recursos financeiros e humanos para o exercício de suas responsabilidades, com efetiva separação entre as funções do órgão regulatório e outras de qualquer outro órgão ou organização relacionado com a promoção ou utilização da energia nuclear (art. 8º).

9. O Brasil deu um significativo passo na busca dessa estruturação com a edição da Medida Provisória 1.049, de 14/5/2021, convertida na Lei 14.222/2021, que criou a Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), a partir da cisão da estrutura da Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen). Eis o que dispõe o art. 1º da aludida Lei:

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

10. O art. 41, inciso II, dessa Lei 14.222/2021, determinou que sua entrada em vigor ocorreria no momento do início da vigência do decreto que viesse a aprovar a estrutura regimental da nova autarquia. Por sua vez, o Decreto 11.142, de 21/7/2022, que definiu a estrutura da ANSN, estipulou em seu art. 5º que sua vigência somente ocorreria no momento da nomeação do diretor-presidente da ANSN.”

5. Inobstante a demora na indicação de nome para o cargo de diretor-presidente da ANSN, foi juntada os autos (peça 212) posteriormente ao encerramento da fase de instrução a cargo da AudElétrica, cópia de edição extra do Diário Oficial da União, publicada em 16/12/2024, na qual a Presidência da República encaminha ao Senado Federal, para apreciação, não somente essa indicação para o cargo de diretor-presidente, mas também de outros dois nomes para exercer, na aludida Autoridade Nacional, as funções de diretor de instalações radioativas e controle e de diretor de segurança nuclear.

6. Com essas três indicações, a criação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear parece estar mais próxima de se efetivar, haja vista o disposto no art. 4º da Lei 14.222/2021, segundo o qual “A ANSN tem como órgão de deliberação máxima a Diretoria Colegiada, composta por 1 (um) Diretor-Presidente e 2 (dois) Diretores, (...)”. Trata-se, obviamente, de ato complexo ainda na dependência da apreciação por parte do Poder Legislativo por meio de sua Câmara Alta, conforme preceitua aquele mesmo art. 4º da lei de criação da ANSN em conformidade com o art. 52, inciso III, alínea “f”, da Constituição Federal de 1988.

7. Almeja-se, todavia, que essa apreciação, pelo Senado Federal, dos três nomes indicados pela Presidência da República, ocorra com a maior brevidade possível, o que poderá dar fim em definitivo, a depender do resultado dessa sabatina, à demora no início da atuação dessa relevante autarquia federal.

8. Nesse cenário, apesar de pertinentes à época em que foram formuladas, tenho por prejudicadas, por perda de objeto, as propostas de determinação da AudElétrica direcionadas ao Ministério de Minas e Energia e à Casa Civil da Presidência da República para que sejam encaminhadas ao Senado Federal as indicações de nomes para compor a Diretoria Colegiada da ANSN, o mesmo podendo ser dito em relação à proposta de reiteração de ciência, também direcionadas ao MME e à Casa Civil, acerca das consequências da demora na indicação desses nomes.

9. Mas os desafios para a efetiva atuação da ANSN não terminam com a indicação, sabatina e nomeação de seus três diretores. Aliás, ousado dizer que o maior desafio está por vir, qual seja, a adequada estruturação dessa autarquia mediante cisão da estrutura da Cnen no que tange a recursos humanos, patrimônio móvel e imóvel, contratos em geral e serviços de Tecnologia da Informação (TI) sem que haja incremento da despesa em relação à atual dotação orçamentária da Cnen, conforme determina a Lei 14.222/2021 em seu art. 1º, *in verbis*:

“Art. 1º Fica criada a Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), autarquia federal com 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).” (negrito não consta no original)

10. Ocorre que, segundo evidenciado pela equipe de auditoria, essa separação de estruturas parte de uma realidade em que a Cnen está demasiadamente fragilizada em termos institucionais, com acentuada diminuição de sua dotação orçamentária e escassez de pessoal para o desempenho adequado de suas competências legais.

11. Eis alguns pontos críticos suscitados pela Cnen ou pela AudElétrica que corroboram as dificuldades que deverão ser enfrentadas no processo de estruturação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear:

a) incompatibilidade entre o critério imposto pelo então Ministério de Economia no sentido de que essa nova autarquia somente poderia ser criada dentro do conceito de custo zero – ou seja, sem a alocação de novas funções e cargos de chefia e sem incremento orçamentário – e o porte, a responsabilidade e as atribuições de uma autoridade regulatória encarregada de controlar e fiscalizar as atividades nucleares e as aplicações das radiações ionizantes em todo o território nacional;

b) falta de previsão de recursos orçamentários para a ANSN na Lei 14.822, de 22/1/2024, que “Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2024” (LOA 2024), o mesmo ocorrendo no Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 26, de 2024, que “Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2025”;

c) risco quanto ao planejamento da redistribuição do patrimônio móvel e imóvel, bem como do uso dos contratos administrativos e de serviços de TI, sendo que, no âmbito do Grupo de Transição instituído em 16/5/2022 pelo Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e pelo Ministério de Minas e Energia para a operacionalização da cisão da Cnen, só houve consenso quanto ao patrimônio utilizado exclusivamente pelas unidades que exercem atribuições de segurança nuclear, o qual será transferido da Cnen para a ANSN, não tendo havido, contudo, acordo no que se refere ao patrimônio móvel e imóvel utilizado para finalidades comuns às duas autarquias (peça 15, p. 7);

d) retrocesso no processo decisório acerca da redistribuição patrimonial entre Cnen e ANSN, visto que, posteriormente ao consenso parcial acima citado, a atual presidência da Cnen proferiu despacho aventando a possibilidade de um imóvel que a Cnen possui em Brasília ser o local

para instalar a ANSN (peça 18, p. 1), o que indica indefinição no processo de separação das sedes para cada autarquia;

e) ausência de autorização para incremento do quadro de pessoal da Cnen para atender, em especial, atividades de governança, uma vez que o quantitativo hoje disponível é insuficiente para sustentar um processo de partição que possibilite esse atendimento de tal forma a garantir o funcionamento das duas instituições, ainda que em condições mínimas;

f) risco de prejuízo às atividades da Cnen e da ANSN em face da redistribuição de recursos humanos entre as agências, especialmente das áreas de gestão e governança, cujos postos de trabalho serão replicados nessa nova autarquia, não tendo havido, no âmbito do sobredito Grupo de Transição, acordo em relação aos servidores das áreas de gestão e governança que fariam a transição entre as entidades (peça 15, p. 6, *in fine*); e

g) prolongado processo de redução do quadro de pessoal da Cnen – atualmente com ocupação de apenas 42% dos seus 3.267 cargos efetivos – com conseqüente perda de capital intelectual num setor de difícil reposição, podendo ser mencionadas como circunstâncias agravantes a média de tempo de serviço de seus servidores (28 anos) e a média de idade desses colaboradores (57 anos), tendo havido desde 2016 uma redução acentuada dessa força de trabalho, reduzida, no período, em 562 servidores, provavelmente em decorrência do elevado percentual (49%) de servidores ativos da entidade que recebem abono de permanência, evidenciando que quase a metade desse corpo funcional já possui os requisitos para se aposentar.

12. A situação se torna ainda mais crítica ao sopesarmos que as competências legais da ANSN não se limitam às que estão atualmente endereçadas à área de segurança nuclear e radioproteção. Em outras palavras, a nova autarquia nasce não somente com parte das atribuições anteriormente acometidas à Cnen, mas também com novas competências, com destaque para a autuação e análise de infrações administrativas, com possibilidade de aplicação de sanções, o que demandará, além de servidores alocados para fiscalização, um corpo técnico também dedicado à instrução de processos a serem encaminhados para decisão quanto à aplicação ou não de penalidades administrativas, havendo, em função dessas novas competências, a necessidade de um corpo funcional adequado, bastante especializado e continuamente treinado.

13. Nesse cenário, compartilho do entendimento da AudElétrica acerca da necessidade de retomar os trabalhos da equipe de transição para dar-se continuidade às discussões e à construção de soluções, atualizando-se, ao final, as conclusões dos estudos já realizados, tudo com vistas à estruturação das duas instituições da melhor forma possível sob a ótica patrimonial, pessoal e de contratos e serviços.

14. Acolho, destarte, a proposta de recomendação para que o MME, o MCTI e a Cnen (i) instituem novo grupo de transição voltado à atualização das ações necessárias para a criação da ANSN, a partir da cisão da estrutura da Cnen; e (ii) elaborem um plano de ação, indicando as providências necessárias para garantir o bom funcionamento dessas duas autarquias, relativamente às necessidades a serem negociadas quanto à dotação orçamentária futura para execução das ações orçamentárias sob a responsabilidade de cada entidade e ao patrimônio móvel e imóvel, recursos humanos, contratos em geral e serviços de TI a serem redistribuídos.

15. Quanto às demais questões ventiladas nos autos, adoto como razões de decidir a análise feita à peça 211 pela AudElétrica, cuja equipe parabeneço por mais esse relevante trabalho realizado no bojo desse TC 020.858/2023-0.

16. Com essas ponderações, encerro meu voto, mas não sem antes destacar, a exemplo do que fiz ao relatar o Acórdão 240/2024-TCU-Plenário, que o desenvolvimento do Programa Nuclear Brasileiro (PNB) é elemento estratégico fundamental para o progresso tecnológico e para a defesa da soberania nacional, podendo ser mensurado a partir do esforço empregado por grandes potências no crescimento de programas similares.

17. Tal desenvolvimento, entretanto, não pode se dar sem a adoção de criteriosas medidas de segurança na utilização da energia nuclear, nas suas variadas aplicações. Além de pilar básico para a utilização da tecnologia nuclear, a implementação de uma estrutura robusta de segurança assegura a existência de condições políticas e técnicas para o desenvolvimento do PNB, provendo o devido atendimento às demandas de transparência da sociedade, dos órgãos de controle, do poder judiciário e de instâncias internacionais.

18. A segurança nuclear é matéria da mais alta importância, tendo em vista, entre outros pontos, os potenciais danos que mesmo um evento aparentemente menor, como o desaparecimento ou descarte inapropriado de materiais, pode acarretar. Eventos desse tipo podem ter forte repercussão, a exemplo do que ocorreu na cidade de Goiânia em 1987, onde centenas de pessoas foram contaminadas pela radiação de Césio-137, ressaltando que, em termos de gravidade, os efeitos desse acidente somente foram considerados menos danosos do que o evento de Chernobyl, em 1986.

19. Disso decorre a necessidade de haver um órgão regulador independente e forte no âmbito de cada estado soberano, de modo a formular as normas a serem observadas pelos agentes do setor nuclear em cada país, garantindo assim que a população possa usufruir, de forma segura, dos benefícios dos usos pacíficos da energia nuclear e das radiações ionizantes.

Ante o exposto, em consonância com os pareceres da unidade instrutiva, VOTO por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 26 de fevereiro de 2025.

AROLDO CEDRAZ  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 426/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 020.858/2023-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Acompanhamento.
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessados: Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Agência Nacional de Mineração, Presidência do Senado Federal, Frente Parlamentar Mista de Tecnologia e Atividades Nucleares, Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática do Senado, Comissão de Meio Ambiente do Senado, Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, Comissão de Ciência, Tecnologia e Inovação da Câmara dos Deputados, Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados.
  - 3.2. Responsáveis: não há.
4. Órgãos/Entidades: Autoridade Nacional de Segurança Nuclear, Ministério de Minas e Energia, Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, Casa Civil da Presidência da República e Comissão Nacional de Energia Nuclear.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica).
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Acompanhamento realizado na modalidade operacional com o objetivo de fiscalizar a estruturação da Autoridade Nacional de Segurança Nuclear (ANSN), autarquia federal criada pela Lei 14.222, de 15/10/2021, com a finalidade institucional de monitorar, regular e fiscalizar a segurança nuclear e a proteção radiológica das atividades e das instalações nucleares, materiais nucleares e fontes de radiação no território nacional, nos termos da Política Nuclear Brasileira e diretrizes do Governo Federal;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1.com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, combinado com o art. 11 da Resolução-TCU 315, de 22/4/2020, recomendar ao Ministério de Minas e Energia (MME), ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), que:

9.1.1. no prazo de 15 (quinze) dias, designem grupo de transição para atualização das informações contidas no primeiro relatório redigido pelo Grupo de Transição anterior; e

9.1.2. no prazo de 120 (cento e vinte) dias, formulem plano de ação, indicando as providências necessárias para garantir o bom funcionamento da ANSN e da Cnen relativamente às necessidades a serem negociadas quanto a dotações orçamentárias futuras para execução das ações orçamentárias sob a responsabilidade de cada entidade e ao patrimônio móvel e imóvel, recursos humanos, contratos em geral e serviços de Tecnologia da Informação a serem redistribuídos;

9.2. enviar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério de Minas e Energia (MME), ao Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), à Comissão Nacional de Energia Nuclear (Cnen), ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR), à Agência Nacional de Mineração (ANM), à Presidência do Senado Federal, à Frente Parlamentar Mista de Tecnologia e Atividades Nucleares, à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal, à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação e Informática do Senado, à Comissão de Meio Ambiente do Senado, à Comissão de Minas e Energia da Câmara dos Deputados, à Comissão de Ciência, Tecnologia e

Inovação da Câmara dos Deputados, à Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e à Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados;

9.3. com fundamento no art. 3º, inciso I, da Lei 12.527, de 18/11/2011, reclassificar para público o grau de restrição de acesso do Relatório Preliminar de Auditoria (peça 161), assim como do Ofício nº 300/2024-GAB/PR (peça 172), mediante o qual a Cnen apresentou seus comentários acerca daquele Relatório Preliminar;

9.4. retornar os autos à Unidade de Auditoria Especializada em Energia Elétrica e Nuclear (AudElétrica), para continuidade do presente Acompanhamento.

10. Ata nº 6/2025 – Plenário.

11. Data da Sessão: 26/2/2025 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0426-06/25-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz (Relator), Bruno Dantas, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
**VITAL DO RÊGO**  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
**AROLDO CEDRAZ**  
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**  
Procuradora-Geral

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.190/2025-GABPRES

Processo: 020.858/2023-0

Órgão/entidade: CD - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS)

Destinatário: COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 14/03/2025

*(Assinado eletronicamente)*

**RAQUEL CARVALHO BARRETO**

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.