

# PARECERES

## ENERGIA NUCLEAR — TRANSFERÊNCIA DE USINA — CONGRESSO NACIONAL

### CONSULTA

Por decisão do Conselho Nacional de Desestatização, FURNAS CENTRAIS ELÉTRICAS S/A, será privatizada.

2 — A citada empresa é atualmente detentora de autorização para a operação da usina termonuclear Angra I e para a construção e futura operação das usinas Angra II e Angra III (docs. anexos).

3 — Face à reserva constitucional de que trata o artigo 21, XXIII, da Carta Magna a exploração de serviços e instalações nucleares é privativa da União Federal, não podendo, assim, ser privatizadas as usinas referidas, o que levou o Governo Federal a determinar a transferência das mesmas, através de processo de cisão em FURNAS, com incorporação à NUCLEN.

4 — Para esclarecimento de V. Exa., informo que as autorizações aludidas são anteriores à Constituição Federal de 1988 e que nenhuma iniciativa nova decorrerá da transferência das usinas, mudando-se, tão-somente a empresa titular das autorizações.

5 — Considere-se, ainda, que o Decreto-Legislativo nº 85, de 20 de outubro de 1975, aprovou o texto do Acordo sobre Cooperação no Campo dos Pacíficos da Energia Nuclear, assinado entre a República Federativa do Brasil e a República Federal da Alemanha. (doc. anexo).

6 — A Constituição Federal dispõe:

“Art. 21 — Compete à União:

I — .....  
XXIII — explorar os serviços e instalações

nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições:

a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional.”

“Art. 49 — É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I — .....

XIV — aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares”;

7 — De sua vez o Decreto-Legislativo nº 3, de 9 de abril de 1985, reza que:

“Determina que sejam submetidos à aprovação do Congresso Nacional todos os ajustes, atos e contratos complementares ao Acordo sobre Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, assinado entre a República Federativa do Brasil e a República Federal da Alemanha, em Bonn, a 27 de junho de 1975.

“Art. 1º do Decreto-Legislativo nº 85, de 20 de outubro de 1975, que “aprova o texto do Acordo sobre Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, assinado entre a República Federativa do Brasil e a República Federal da Alemanha, em Bonn, a 27 de junho de 1975”, passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo único:

“Art. 1º.....

Parágrafo único. Todo ajuste, protocolo, contrato ou ato de qualquer natureza, que te-

nam por objetivo implementar ou dar executoriedade às disposições do Acordo referido no *caput* deste artigo, serão submetidos à prévia aprovação do Congresso Nacional.”

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

A vista do exposto, pergunta-se:

I — Dada a clássica repartição de poderes adotada no Brasil e consagrada no artigo 2º da Carta Maior é válido o Decreto-Legislativo nº 3?

II — É necessária, frente aos dispositivos constitucionais mencionados, submeter ao Congresso Nacional a transferência das usinas nucleares de FURNAS para a NUCLEN?

José Alberto Rabello, Consultor Jurídico — PJ

## PARECER

1. Indaga-se, na consulta, se a transferência da propriedade das usinas nucleares Angra I, Angra II e Angra III, bem como, a autorização para operá-las devem ser aprovadas pelo Congresso Nacional, por força do disposto no Decreto-Legislativo nº 3, de 9 de abril de 1985, ou do estatuído no inciso XIV, do artigo 49, da Constituição. Questiona a Consulente a constitucionalidade desse decreto-legislativo, em face da separação de poderes, e a exata interpretação da norma constitucional indicada.

### I — A SEPARAÇÃO DE PODERES NA CONSTITUIÇÃO

2. A Constituição adota o sistema presidencial de governo, ratificado pelo plebiscito convocado na conformidade do artigo 2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e da Emenda Constitucional nº 2, de 25 de agosto de 1992 (v. Lei nº 8.624, 4 de fevereiro de 1993).

A separação rígida de poderes, subjetiva e objetiva, é própria do presidencialismo. Subjetiva porque os que exercem funções de um dos poderes estão impedidos de exercer as dos outros; e objetiva, porque os diferentes órgãos

governativos têm uma atividade típica e suas atribuições são indelegáveis, ressalvadas as disposições constitucionais que excepcionam expressamente essa regra.

Entre tais exceções, estão os atos do Presidente da República que somente se aperfeiçoam se aprovados pelo Congresso, como, *ex gr.*, a nomeação dos ministros do Supremo Tribunal Federal e das cortes superiores da União. Aos tribunais e juízes compete a jurisdição, que consiste em aplicar o Direito a um litígio, mediante um ato que produz um específico efeito de direito público — a coisa julgada. Mas, excepcionalmente, o Senado Federal julga o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade e este é ato quasi-jurisdicional. Da mesma sorte, o ato administrativo, que é típico do Poder Executivo, é praticado, também, pelo Legislativo e o Judiciário. A norma jurídica tem no Congresso o órgão, por excelência, de sua produção, embora a Constituição conceda ao Presidente da República o poder regulamentar, subordinado ou autônomo.

O Presidente e o Congresso têm distintas e importantes participações nos atos internacionais; ao primeiro incumbe negociá-los bem como, a iniciativa do pedido ao Legislativo para aprová-los. Essa aprovação habilita o Executivo a promulgar a avença celebrada com Estado estrangeiro, para o efeito de sua execução no Brasil.

O referendo congressional dos tratados e acordos internacionais é ato da exclusiva competência do Congresso Nacional (art. 49, I, Const.); a pactuação e estipulação das regras do tratado são da exclusiva competência do Presidente da República, na conformidade do disposto no artigo 84, VIII, da Constituição.

### II — APLICABILIDADE DO DECRETO LEGISLATIVO Nº 3, DE 1985

3. Preliminarmente à questão da validade do Decreto Legislativo nº 3, de 1985, há que examinar se o negócio jurídico da transferência das usinas nucleares guarda com ele relação de pertinência.

Penso que não, porque os atos jurídicos de alienação da propriedade e outorga de autorização para construir usinas, operar instalações nucleares e explorar a energia nelas produzidas são estranhos às estipulações do acordo nuclear com a Alemanha.

Em verdade o acordo define o âmbito de sua abrangência, no seu artigo 1: cooperação entre empresas e instituições de pesquisa científica e tecnológica, nos seguintes campos:

a) *prospecção, extração e processamento de minérios de urânio, bem como, produção de compostos de urânio;*

b) *produção de reatores nucleares e de outras instalações nucleares, bem como de seus componentes;*

c) *enriquecimento de urânio e serviços de enriquecimento,*

d) *produção de elementos combustíveis e reprocessamento de combustíveis irradiados.*

No âmbito do acordo nuclear as únicas transferências, alienações, exportações e transmissão de propriedade ou posse relevantes são as atinentes à exportação de equipamentos e materiais nucleares do território de um dos signatários para o do outro (art. 3), bem como, a exportação e reexportação para terceiros países (art. 4).

Aliás, seria aberrante das regras que presidem às relações entre Estados soberanos, em tempo de paz, que um deles submetesse a propriedade, a posse, a disposição de bens do seu domínio patrimonial e político ao alvitre, ao consentimento ou até mesmo às sugestões de outro. Portanto, os negócios jurídicos descritos no protocolo prévio de cisão com incorporação de ativos e passivos não são pertinentes ao acordo nuclear aprovado pelo Decreto Legislativo nº 85, de 1975, modificado pelo de nº 3, de 1985. E assim é, não só por sua natureza de ato de interesse e alcance interno — exclusivamente interno — como,

também, porque sobre transferências tais o acordo nada diz.

4. O Acordo sobre Cooperação no Campo dos Usos Pacíficos da Energia Nuclear, celebrado entre o Brasil e a República Federal da Alemanha, foi aprovado pelo Congresso Nacional, mediante o Decreto-Legislativo nº 85, de 20 de outubro de 1975, e promulgado pelo Decreto nº 76.695, de 1º de dezembro de 1975. Quase dez anos depois, o Decreto Legislativo nº 3, de 9 de abril de 1985, acrescentou-lhe ao artigo 1º, parágrafo único. Este determina sejam submetidos à prévia aprovação do Congresso Nacional os atos “*que tenham por objetivo implementar ou dar executoriedade às disposições do Acordo.*”

Cuidando, agora, do problema da sua validade, o Decreto-Legislativo nº 3, de 1985, parece violar a regra que proíbe a qualquer signatário de um ato internacional alterá-lo unilateralmente<sup>1</sup>. Por essa razão, as suas disposições não podem ser invocadas para eximir o Brasil do cumprimento de obrigações nele contraídas porque, “*A state cannot plead provisions of its own law or deficiencies in that law in answer to a claim against it for an alleged breach of its obligations under international law. The acts of the legislature and other sources of internal rules and decision-making are not to be regarded as acts of some third party for which the state is not responsible, and any other principle would facilitate evasion of obligations.*”<sup>2</sup>

O Decreto Legislativo nº 3, de 1985, portanto, não modifica o Acordo Nuclear a que se reporta e que, por força de aprovação legislativa anterior (Dec.-Legisl. nº 85, de 1974) e do Decreto nº 76.695, de 1º de dezembro de 1975, estava plenamente em vigor e em execução no Brasil.

Os nossos publicistas não excluem inteiramente, a possibilidade de alterações ou reservas no ato de aprovação do tratado, conven-

1 HILDEBRANDO ACCIOLY. Manual de Direito Internacional Público. 2ª edição. Edit. Saraiva, S. Paulo. 1953, pg. 270: “*E princípio corrente que os tratados, a exemplo do que sucede com os contratos de direito privado, só produzem efeitos entre as partes contratantes. Para estas, eles são rigorosamente obrigatórios.*”

2 IAN BROWNLIE. *Principles of Public International Law*. 4th edition. Clarendon Press. Oxford 1990. pg. 35.

ção ou acordo, pelo Congresso. BARBALHO, comentando o artigo 34, inciso 12, da Constituição de 1891, advertia, contudo:

*“no caso de se fazerem alterações, o assentimento do presidente e do governo estrangeiro sobre as inovações é indispensável para que o tratado se torne efetivo e tenha força de obrigar.”*<sup>3</sup>

PONTES DE MIRANDA, à vista de disposição análoga da Emenda Constitucional nº I, de 1969 (art. 44, I), entende que o Poder Legislativo não pode emendar o tratado, convenção ou acordo. “O exame, diz ele, “de regra, é para se aprovar ou não. Se o Poder Legislativo sugere alterações, o Presidente da República deve interpretar que o tratado não conseguiu aprovação e entabulará, ou não, a seu juízo, as negociações. Em todo o caso, alguns tratados, convenções e acordos, preveem a possibilidade de reservas”...<sup>4</sup>

Nesse caso, em que o próprio ato internacional autoriza as reservas ou modificações, “o Poder Legislativo brasileiro poderia usar da faculdade que lhe deu o próprio Tratado e nada obstará a que o Presidente da República, que não as fez desde logo, as sugerisse ao Poder Legislativo.”<sup>5</sup>

Este Autor relembra que “a iniciativa dos projetos de aprovação de tratados, convenções ou acordos é do Presidente da República.”<sup>6</sup>

5. Invalida, também, o Decreto Legislativo nº 3, de 1985, insanável vício de forma. É que o decreto-legislativo presta-se somente a veicular decisões da competência exclusiva do Poder Legislativo (art. 49, *caput*, Const.), não se podendo, por meio dele, disciplinar a negociação e elaboração dos atos internacionais que, nos termos do art. 81, IX e X, da Emenda nº 1 à Constituição de 1967, pertenciam, e, por força do art. 84, VII e VIII, da Constitui-

ção atualmente em vigor, pertencem ao Presidente da República e aos agentes políticos e administrativos do Poder Executivo.

No que diz respeito aos atos internacionais, tanto na ordem constitucional anterior, como na presente, a competência do Congresso Nacional era e é apenas, para aprová-los, não para negociá-los ou concluí-los (E. C. nº 1/69, art. 44, I; Const. 1988, art. 49, I).

A negociação e a conclusão dos atos internacionais bilaterais e unilaterais — tratados, convenções, acordos, ajustes, protocolos, declarações etc., — são da competência exclusiva do Chefe do Estado, não só por força da norma internacional<sup>7</sup>, mas, no caso do Brasil, por expressa investidura constitucional (art. 84, VII e VIII).

6. Contudo, o entendimento, segundo o qual, o parágrafo único, do artigo 1º, do Decreto-Legislativo nº 85, de 1975, embora irrelevante para a interpretação e a aplicação do Acordo Nuclear com a Alemanha, é vinculante da administração federal, vulnera, a um só tempo, dois princípios constitucionais: o da separação de poderes (art. 2º, Const.) e o de legalidade, segundo o qual, os atos do Congresso atinentes à organização administrativa da União e às atribuições dos órgãos respectivos devem ter forma de lei (art. 48, IX e X, Const.).

Os atos administrativos subordinam-se à lei formal (princípio de legalidade, art. 37, *caput*, Const.) e só se submetem às deliberações exclusivas do Congresso, nos casos exaustivamente enumerados no artigo 49, da Constituição.

O Poder Executivo é independente dos demais (art. 2º), quando determina os objetivos da sua administração e gere os interesses, os bens, os recursos humanos e materiais que a lei põe à sua disposição.

3 J. BARBALHO. Com. Const. Federal Brasileira. Edição fac-similar da de 1902. Senado Federal. Brasília. 1992. pg. 111.

4 PONTES DE MIRANDA Com. à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1. de 1969. tomo III. Forense. 1987, pg. 106.

5 PONTES DE MIRANDA op. cit.. t. III. pg. 107.

6 Loc. cit.

7 HILDEBRANDO ACCIOLY. op. cit., pgs. 243 e 264.

Coartar, mediante decreto-legislativo, o poder inerente ao Executivo de dar cumprimento, pelos meios administrativos que lhe são próprios, a um acordo nuclear plenamente válido e exequível no Brasil, vai contra as disposições constitucionais que estabelecem e disciplinam a separação dos poderes, as atribuições do Poder Legislativo e do Executivo e o princípio de legalidade a que está adstrita a administração pública de todos os níveis de governo.

7. Não produzindo efeitos relativamente ao acordo nuclear com a Alemanha, por ser ódio e unilateral, o Decreto-Legislativo nº 3, de 1985, enquanto ato de efeitos exclusivamente internos (*Municipal Law*), parece-me derogado pela Constituição de 1988, que regula, exaustivamente, as hipóteses em que a atividade do Poder Executivo no campo da energia nuclear carece, como condição de sua validade jurídica, da prévia aprovação do Congresso. Segundo o inciso XIV, do artigo 49, da Constituição, só se sujeitam a esse tramite os atos que se possam qualificar como iniciativas, isto é, coisa nova, inédita ou ainda não praticada, utilizada ou experimentada no Brasil.

Portanto, a incompatibilidade dos conteúdos da norma constitucional (art. 49, XIV) e do Decreto-Legislativo nº 83, de 1985, importa a derrogação deste, que não se pode aplicar a atos e fatos posteriores à promulgação da nova Constituição.

### III — O INCISO XIV, DO ARTIGO 49 DA CONSTITUIÇÃO

8. Excepcionando o sistema de organização dos poderes públicos nela adotado, a Constituição subordinou à aprovação do Congresso Nacional as iniciativas do Poder Executivo, em matéria nuclear (art. 49, XIV) que somente serão admitidas se tiverem fins pacíficos. (art. 21, XXIII, a),

*Art. 49 — É da competência exclusiva do Congresso Nacional:*

*XIV — aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares.*

A primeira disposição constitucional refe-

rida (“*toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional*”) (art. 21, XXIII) explica a segunda (artigo 49, XIV), que lhe serve de regra operativa. Esta diz em que circunstâncias e mediante qual instrumento, o Congresso é chamado a apreciar atos do Executivo.

Já a disposição do artigo 21, XXIII, a, finalística e abstrata, diz que o controle parlamentar da energia nuclear visa a assegurar fins pacíficos aos seus múltiplos usos.

Ao lado dessa atribuição, que se exerce em concreto e caso a caso, cabe ao Congresso, em razão de sua autoridade para dispor em lei sobre todas as matérias de competência da União, dar disciplina normativa à exploração nuclear, impondo-lhe, abstratamente, diretrizes, exigências e limitações, respeitadas, é óbvio, as atribuições dos outros Poderes e os direitos constitucionalmente declarados e garantidos.

### IV — O CONTROLE PARLAMENTAR DA INICIATIVA DE ATIVIDADE NUCLEAR

9. A interpretação das normas constitucionais é sempre sistemática e o sentido delas mais fácil e completamente se apreende à luz dos princípios que a tudo informam e presidem.

Ao instituir o controle parlamentar das iniciativas governamentais, no campo da exploração da energia nuclear, a Constituição não rompeu com o princípio da tripartição dos poderes, nem com a idéia de que cada um deles possui, inerentemente, habilitação exclusiva para o exercício de uma atividade típica e das prerrogativas, faculdades e deveres que desta decorrem.

Por essa mesma razão, o controle parlamentar do artigo 49, XIV, é limitado, expressamente, à *iniciativa* de atividades nucleares. No nosso léxico, *iniciativa* é

*“ação ou efeito de ser o primeiro a por uma idéia em prática, a lembrá-la, a enunciá-la, a propagá-la: a Inglaterra deve grandes melhoramentos à iniciativa dos particulares; o*

Estado dá a entender apenas que a perseguição não há de partir da sua *iniciativa* (*Eça, Cartas de Inglaterra c. 6 p. 70 edição 1916*) // *Direito ou prerrogativa de ser o primeiro a propor ou a começar certas coisas // Ter iniciativa, ser homem de iniciativa, ter disposição natural, ter ânimo pronto e enérgico para conceber e executar, primeiro que os outros, certas idéias; ser o de ação, de expediente, de recursos. // Por extensão, atividade, diligência // F. Rad. lat. *initiatum, sup. de initiare.* “ (Caldas Aulete).*

“a ação daquele que é o primeiro a propor e/ou empreender uma coisa: Tomou a si a iniciativa da obra”. (Aurélio).

“Iniciar I. TD: iniciá-lo. Dar início a; começar, principiar” (Celso Pedro LUFT, Dic. Prático de Regência Verbal)

É de entender-se, portanto, que ao Congresso é facultado o exame daquilo que, *ex novo*, se pretende fazer, em tema de energia nuclear. O que não é novo, o que já foi introduzido autorizadamente no País ou já está incorporado à atividade nuclear, sujeita-se à disciplina das normas formalmente legislativas que dispõem em abstrato e com sentido de permanência, mas, não necessita da autorização especial e excepcional do Legislativo.

10. Esse controle, que se exerce em concreto, caso a caso, é ato político de contenção do Poder Executivo. Porque excepciona o regime de separação rígida de poderes, que a Constituição adota, a norma que o autoriza interpreta-se estritamente.

Sendo prévia e de efeito jurídico meramente autorizativo, a aprovação congressual de *novas* atividades nucleares não se confunde, nem substitui, nem supre os atos dos agentes do Poder Executivo, legalmente competentes, que concedem, autorizam e regulam a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados (art. 177, V, Const.). A aprovação congressual tem por sujeito o Poder Executivo, que fica liberado para exercer plenamente a competência que as leis formais lhe outorgam em tema de energia nuclear. Não pode, *ex. gr.*, o Congresso, mediante decreto-legislativo, expedir uma licença de construção de instalação nuclear (art.

7º, da Lei nº 6.189, de 16.12.1974). Pode, sem dúvida, em lei formal, regular abstratamente a concessão de tal licença e de outras autorizações. Isto, aliás, já foi feito pela Lei nº 6.189, de 16 de dezembro de 1974.

11. Sob pena de abuso de poder *por desvio de finalidade*, o Congresso Nacional não pode usar a prerrogativa da aprovação prévia, que lhe é concedida no Artigo 49, inciso XIV, da Constituição, para impedir que o Executivo exerça atribuição própria ou para a qual tem habilitação constitucional exclusiva ou, ainda, que lhe pertence por disposição de lei formal.

## V — A TRANSFERÊNCIA DAS USINAS NUCLEARES

12. A segunda questão proposta na consulta concerne, exclusivamente, à necessidade de aprovação do Congresso Nacional à transferência da propriedade das usinas nucleares Angra I, Angra II e Angra III e das autorizações para explorá-las.

Tanto a execução do monopólio da União, instituído antes da Constituição e mantido pelo seu artigo 177, V, quanto as transferências de patrimônio de uma para outra empresa, mediante cisão do capital da transmitente, estão suficientemente reguladas em leis formais de disposições abstratas e gerais; e, ainda, em numerosos atos normativos da administração pública.

Especificamente, a transferência da propriedade ou posse das instalações nucleares está sujeita à autorização do CNEN (Art. 8º, inc. I, Lei nº 6.189, de 1974), igualmente necessária para que concessionárias de energia elétrica — como FURNAS — construam e operem usinas nucleoeletricas (Art. 10, Lei nº 6.189, de 1974, com a redação que lhe deu o Decreto-Lei nº 2.464, de 31.08.1988).

Precisamente essa autorização que FURNAS obteve, regular e oportunamente, deve agora ser transferida a uma sociedade anônima subsidiária da ELETROBRÁS — a NUCLEN ENGENHARIA E SERVIÇOS — para preservar o monopólio da União, cuja

execução deve estar em mãos de pessoas *jurídicas controladas acionariamente* pela União ou empresas da sua administração indireta (Art. 5º, § 1º, Lei nº 4118, de 27.08.1962, Decreto-Lei nº 1.982, de 28.12.1982 e Decreto-Lei nº 2.464, de 31.08.1988, arts. 3º, parágrafo único e 10).

13. À vista desses fatos, algumas conclusões impõem-se. A primeira é quanto à qualificação jurídica dos atos de transferência que provocaram a consulta, que são de simples execução do monopólio, de gestão de bens a ele vinculados e de resguardo do direito de exclusividade de que é titular a ELETROBRÁS.

A segunda é que a transferência é ato formal, pois, tem por conteúdo a titulariedade de relação jurídica de propriedade, que passa de um ente público em vias de privatização, a um outro, também público, que continuará pertencendo à administração indireta federal. A empresa adquirente é subsidiária da ELETROBRÁS, tal como a transmitente; nada sofrerá, portanto, a relação de dependência das usinas e suas instalações à União.

Enfim, falta novidade a esses atos jurídicos, requisito indispensável da atividade sujeita à aprovação congressional.

Nada há de novo, nem quanto ao objeto, nem quanto aos sujeitos desses atos jurídicos. A NUCLEN já existe e integra a administração indireta da União, como é notório, as usinas serão transferidas, tal como se encontram, sem que, como se conclui da leitura do protocolo prévio, se introduza novidade alguma, seja, nas instalações ainda por concluir, seja, na operação das que estão em atividade ou nos processos de produção nelas utilizado

14. Creio ser importante assinalar que os atos jurídicos avençados no protocolo prévio de cisão com incorporação de ativos e passivos, não têm relação direta e imediata com a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o processamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, atividades essas que são a substância mesma do monopólio nuclear da União, definido no inciso V, do artigo 177, da Constituição. Em razão desses atos, nada se altera na

atividade nuclear propriamente dita, segundo a sua definição constitucional (art. 177, V)

15. A finalidade da transferência das usinas nucleares, de FURNAS para a NUCLEN, é fazer respeitar o monopólio constitucional, mantendo-as na propriedade e na posse de uma empresa controlada pela União, empresa que as operará na conformidade das leis e regulamentos existentes.

De outra parte, a privatização de FURNAS regula-se por normas legais e infralegais específicas — Decreto nº 1.503, de 25 de maio de 1995, que poderá ser judicialmente contestado se viciado de inconstitucionalidade ou ilegalidade.

A privatização é objeto estranho à prévia autorização congressional do artigo 49, XIV, da Constituição.

Se, *ad argumentandum*, os atos jurídicos de transferência fossem submetidos à prévia aprovação do Congresso, ter-se-ia uma inconstitucionalidade; e se ela fosse recusada para, assim, impedir a privatização, surgiria a figura do abuso de poder por desvio de finalidade, que autoriza o controle jurisdicional de constitucionalidade e legalidade.

## CONCLUSÃO

16. À primeira questão proposta na consulta respondo afirmando que não existe relação de pertinência entre o conteúdo das disposições do Decreto-Legislativo nº 3, de 1985, e os atos jurídicos referidos e descritos no Protocolo Prévio de cisão com incorporação, celebrado entre FURNAS CENTRAIS ELÉTRICAS SA e a NUCLEN ENGENHARIA E SERVIÇOS, de 20 de agosto de 1996. Tenho ainda, que à luz do direito internacional, o mencionado ato legislativo é irrelevante e é inválido, em face da Emenda Constitucional no 1, de 1969, e da Constituição de 5 de outubro de 1988.

Parece-me, atendendo enfim à segunda indagação, que o Congresso Nacional não tem a atribuição de aprovar ou autorizar, previamente, atos jurídicos da natureza dos acima referidos.

É o meu parecer.

Rio de Janeiro, 12 de setembro de 1996.

*Célio Borja*