

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 3, DE 2023

Apensada: PEC nº 6/2023

Acrescenta o inciso XVIII ao art. 49, para estabelecer competência ao Congresso Nacional para autorizar operações de crédito por instituições financeiras controladas pela União, sempre que o objeto da operação vier a ser executado fora do País.

Autores: Deputados MENDONÇA FILHO E OUTROS

Relator: Deputado ARTHUR OLIVEIRA MAIA

VOTO EM SEPARADO

(Do Sr. ALENCAR SANTANA BRAGA)

A Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2023, tal como vazada, viola o núcleo essencial da Constituição Federal, em especial o princípio da separação de Poderes.

As normas que regem o processo de reforma constitucional estabelecem limites materiais impostos pelo legislador constituinte originário em face do derivado.

Em razão de tais limites, retirou-se do alcance do constituinte reformador, entre outras matérias, o cerne do princípio da separação de Poderes.

O postulado da separação de Poderes tem origem na ideia de que a concentração do poder político em um só órgão poderia colocar em risco as liberdades individuais, ante eventual exercício abusivo por parte do órgão concentrador. Concluiu-se, então, que o fracionamento de funções estatais em órgãos distintos evitaria um problema maior.



Assim, tanto a ideia inicial de Montesquieu, com a segregação de funções, bem como os *checks and balances*, que agregaram a ideia de controles recíprocos, aperfeiçoaram ao longo do tempo o conteúdo do princípio da separação de poderes.

O conceito consagrado em nossa Constituição é baseado na **independência** e **harmonia** entre os Poderes. Cabe ressaltar, no entanto, que a questão central reside justamente no **equilíbrio** entre os dois conceitos, pois se a independência em excesso pode comprometer o controle mútuo, o controle externo injustificado também pode restringir a atuação legítima e própria de um determinado ramo do Estado.

Para análise de possível violação a esse princípio, que constitui verdadeiro pilar de nossa Constituição, é necessário cotejar os dois conceitos que o integram em confronto com o conteúdo das PEC nº 3 e 6, de 2023.

Nessa análise, deveremos levar em conta o nosso sistema de governo presidencialista, as garantias do exercício pleno das funções típicas de cada Poder e a preservação dos mecanismos de controle mútuo.

Nesse contexto, não é demasiado lembrar a lição do eminente constitucionalista José Afonso da Silva¹, que, ao discorrer sobre o § 4º do art. 60 da Constituição - que estabelece não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais – afirmou:

*É claro que o texto não proíbe apenas emendas que expressamente declarem que “fica abolida a Federação”, ou “a forma federativa de Estado”, (...) “fica abolido o voto direto”; “passa a vigorar a concentração de Poderes”, (...) A vedação atinge a pretensão de modificar qualquer elemento conceitual da Federação ou do voto direto ...); **basta que a proposta de emenda se encaminhe, ainda que remotamente, para sua abolição.** (grifamos)*

É esse aspecto ressaltado por José Afonso da Silva, juntamente com o contexto político que envolve a proposta, que levaremos em conta ao examinar com a devida cautela a PEC nº 3, de 2023.

1 SILVA, José Afonso. Comentário Contextual à Constituição. São Paulo, Ed. Malheiros, 2006. p. 442.



Assim, em termos objetivos, identificamos os seguintes aspectos de ordem material que nos conduzem a concluir pela inadmissibilidade das PEC em exame:

- i) Impossibilidade de o Poder Legislativo interferir em funções típicas do Poder Executivo, que concretizam políticas de governo e de Estado (cuja escolha foi feita no pleito presidencial de 2022);
- ii) Limitação da atuação de entidades da Administração indireta na implementação de políticas econômicas e estratégicas do Estado;
- iii) Interferência direta na capacidade de decisão e de implementação de entidades de caráter técnico integrantes da Administração, sob o argumento sofismático do fortalecimento da função fiscalizatória do Congresso Nacional e do combate ao viés ideológico;
- iv) Interferência excessiva em políticas de integração econômica, política e social dos povos latino-americanos, em evidente violação ao disposto no parágrafo único do art. 4º da CF/88, que veicula princípios regentes das relações internacionais do Brasil.
- v) Imposição de tratamento desigual a entidades estatais em relação a agentes privados concorrentes, em clara violação à isonomia, à ordem econômica e à livre iniciativa;

Há ainda outros ângulos de análise que envolvem questões ligadas ao mérito da proposta e revelam como, na verdade, o pretenso incremento da função fiscalizatória do Legislativo é, nesse caso, esvaziado de conteúdo técnico necessário para a avaliação das operações em questão. São eles:

- i) Embora as operações sejam executadas no exterior, os empréstimos se destinam a empresas brasileiras que geram renda e empregos no Brasil, seja na modalidade direta ou indireta, além de



permitir ganhos de escala e de experiência na execução de obras de grande porte.

- ii) O desembolso de recursos voltado a empreendimentos no exterior corresponde a parcelas pouco significativas quando comparado com o volume destinado a projetos de infraestrutura em território brasileiro; no caso do BNDES, correspondem a menos de 4%.
- iii) Os casos de inadimplência são objeto de controle separado da política de empréstimos e eventuais prejuízos são cobertos por fundo garantidor, que é custeado, em grande medida, pelos próprios importadores dos serviços.

Assim, em resumo, o que se pode depreender das propostas em exame é que estão fundadas no aparente fortalecimento da função fiscalizatória do Poder Legislativo, mas, na essência, buscam esvaziar uma função típica do Poder Executivo.

Ademais, as propostas de emenda se revelam contaminadas por um “viés ideológico” o qual, paradoxalmente, buscam combater. Outro aspecto recorrente diz respeito às alegações de inadimplência dos países estrangeiros beneficiados. Vale deixar registrado que os empréstimos não envolvem distribuição de recursos “a fundo perdido” e eventual inadimplência não pode ser confundida com a essência da política de fortalecimento internacional de empresas brasileiras.

Tudo isso posto, a única conclusão a que se pode chegar é pela inadmissibilidade das Propostas de Emenda à Constituição nº 3 e 6, ambas de 2023.

Sala da Comissão, em de de 2023.

Deputado ALENCAR SANTANA BRAGA

