



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL

PARECER N° , DE 2015

SF/15615.80669-51

Da COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÔMICOS, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 526, de 2015, do Senador Hélio José, que trata da *criação do Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Negócios (Invest-Brasil) e dá outras providências.*

RELATOR: Senador **JOSÉ PIMENTEL**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 526, de 2015, que dispõe acerca da criação do Serviço Social Autônomo intitulado Agência Brasileira de Negócios (Invest-Brasil).

Após análise da CAE, onde não foram apresentadas emendas após o término do prazo de cinco dias úteis, a matéria seguirá para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), à qual caberá a decisão terminativa.

O *caput* do art. 1º da proposição em voga **autoriza** o Poder Executivo a *instituir Serviço Social Autônomo com a finalidade de elaborar, planejar, coordenar, facilitar, promover e monitorar a execução de política nacional de investimento.*

Em seguida, seus parágrafos definem que (i) tal serviço social autônomo corresponderá a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, denominado Agência Brasileira de Negócios (Invest-Brasil); (ii) compete à Invest-Brasil conduzir a Política Nacional de Investimentos articulando-se com órgãos públicos e entidades de classe privada para orientar e fomentar diretrizes estratégicas de atração e internacionalização de empresas, com proposição de soluções sustentáveis no ambiente operacional político, econômico, científico e



**SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL**

SF/15615.80669-51

tecnológico, social, cultural, legal, ético moral, empresarial e ambiental; e (iii) a Invest-Brasil fica responsável por qualificar o investidor e instituições estrangeiras na atração de Investimento Estrangeiro Direto (IED) e na internacionalização de empresas brasileiras no Investimento Direto no Exterior (IDE).

O art. 2º do projeto define os órgãos de direção da Invest-Brasil e o art. 3º estabelece que o Conselho Deliberativo será composto por seis representantes do Poder Executivo e cinco de entidades privadas e, inclusive, já escolhe quem serão tais representantes.

Por sua vez, os arts. 4º e 5º determinam as composições, respectivamente, dos Conselhos de Governança e Fiscal da Invest-Brasil.

O art. 6º autoriza a destituição de membros dos Conselhos nas hipóteses definidas em regulamento.

O art. 7º faz considerações acerca da organização da Diretoria Executiva da Invest-Brasil e o art. 8º estabelece que as competências, atribuições e requisitos técnico-profissionais mínimos do Conselho Deliberativo, do Conselho de Governança, do Conselho Fiscal e dos membros da Diretoria Executiva serão definidos no estatuto da entidade.

O art. 9º traz determinações direcionadas ao Poder Executivo, afirmando, inclusive, que até o dia 31 de março de cada exercício, este apreciará o relatório de gestão e emitirá parecer sobre o cumprimento do contrato de gestão pela Invest-Brasil.

Já o art. 10 salienta as obrigações da Agência criada, como a de remeter ao Tribunal de Contas da União (TCU), até 31 de março do ano seguinte ao término do exercício financeiro, as contas da gestão anual aprovadas pelo Conselho Deliberativo.

O art. 11 define que a Invest-Brasil firmará contrato de gestão com o Poder Executivo para execução das finalidades previstas no projeto. Por sua vez, o art. 12 detalha tal contrato de gestão e faz considerações a respeito da contratação e da administração de pessoal, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho, no âmbito da entidade a ser criada.



SF/15615.80669-51

O art. 13 permite que a Invest-Brasil, para a execução de suas finalidades, poderá celebrar contratos, convênios, protocolos, termos de cooperação ou outros tipos de avenças com entidades públicas ou privadas.

O art. 14 determina que a remuneração dos membros da Diretoria Executiva da Invest-Brasil será fixada pelo Conselho Deliberativo em valores compatíveis com os níveis prevalecentes no mercado de trabalho para profissionais de graus equivalentes de formação profissional e de especialização.

O art. 15 institui obrigação ao TCU, ao afirmar que a esse órgão caberá fiscalizar a execução do contrato de gestão e recomendará, a qualquer tempo, a adoção das medidas que julgar necessárias para corrigir eventuais falhas ou irregularidades que identificar.

Do art. 16 ao 20 a proposição faz considerações acerca da organização da receita, da administração e do patrimônio da Invest-Brasil.

O art. 21, assim como o 1º, tem disposições meramente autorizativas. Afirma que fica autorizada a criação do Conselho Nacional de Coordenação da Infraestrutura (CNCI), vinculado à Presidência da República e presidido pelo Presidente da Invest-Brasil, bem como detalha o funcionamento e a composição do Conselho.

O art. 22 altera a Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, para redirecionar à Invest-Brasil parte dos repasses ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), ao Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil) e ao Serviço Social Autônomo Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI).

Por fim, o art. 23 traz a cláusula de vigência. Determina que a Lei resultante, em caso de aprovação do projeto, entrará em vigor na data de sua publicação.

Em sua justificação, o autor do projeto argumenta que a *Agência Brasileira de Negócios passará a mapear mercados de interesse de empresas brasileiras no exterior para o desenvolvimento de novos arranjos*



produtivos, visando novos mercados, para gerar maior lucratividade, permitindo, assim uma melhor inserção nas chamadas cadeias globais de valor. Assim, a Agência Brasileira de Negócios ampliará a recepção de investimentos internacionais focados no mercado doméstico, para num segundo momento se voltar para os mercados externos em novos projetos exportadores.

II – ANÁLISE

O projeto em análise vem ao exame da CAE em cumprimento ao disposto no art. 99, incisos III, IV e VII, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), que confere a esta Comissão a competência de opinar sobre proposições que versem acerca dos problemas econômicos do País, de comércio exterior, das finanças públicas nacionais e de assuntos correlatos.

É evidente que a proposição em voga foi motivada por questões nobres. Pretende ampliar e aperfeiçoar a política nacional de investimentos, com o intuito de permitir que as cadeias produtivas nacionais sejam integradas às cadeias internacionais de valor, mediante a concessão de estímulos e incentivos aos investimentos empresariais nacionais e transnacionais.

Não obstante as válidas motivações quanto ao mérito, não podemos deixar de considerar questões insanáveis acerca da constitucionalidade do PLS.

Em primeiro lugar, cumpre-nos ressaltar que projeto de caráter autorizativo viola a Constituição Federal (CF). Esse é o caso da proposição em tela, a qual apresenta disposições que apenas autorizam o Executivo a agir, inclusive quanto ao seu objetivo primordial, que é o de criar a Invest-Brasil.

O argumento antagonista precípua é o de que a lei deve necessariamente inovar o ordenamento jurídico. Logo, uma norma legal que apenas autorize o Executivo a tomar certa providência que já faz parte de suas prerrogativas não cria nova regra de Direito, deturpa certos mandamentos constitucionais e pode ser considerada, dessa forma, inócuia e, consequentemente, injurídica e inconstitucional.

SF/15615.80669-51



É mister ressaltar que, a esse respeito, há entendimento, tanto da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal quanto da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados, de que projetos de lei autorizativa são inconstitucionais.

Nesse sentido, foi editada a Súmula de Jurisprudência nº 1, da CCJC, que consolida naquela Casa o entendimento de que, com fundamento no § 1º do art. 61 da Constituição Federal, devem ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de caráter meramente autorizativo.

Já no Senado Federal, tendo por base o Parecer aprovado na CCJ em resposta ao RQS nº 3 de 2011-CE, é possível chegarmos à mesma conclusão. Na ocasião, o Senador Randolfe Rodrigues, conclui seu voto afirmando que devem ser declarados inconstitucionais os projetos de lei de iniciativa parlamentar que visem a conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versem sobre matéria de iniciativa reservada a esse Poder (projetos de lei autorizativa).

Também o Supremo Tribunal Federal (STF) já se manifestou quanto ao tema, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3176/AP. Na ocasião, o STF concluiu pela inconstitucionalidade de iniciativa parlamentar que autorizava o Executivo a conceder vantagem pecuniária a servidores públicos. Nas palavras do relator, Ministro Cesar Peluso, *a alegação de não usurpação de competência pelo Legislativo, dado o caráter meramente autorizativo da lei, não se sustenta, sob pena de subversão da disciplina constitucional de separação dos Poderes e insulto ao art. 2º da Constituição. Assim, a declaração de inconstitucionalidade faz-se necessária para evitar que se consolide o entendimento de que as leis que autorizam aquilo que não podem autorizar possam existir e viger.*

Desse modo, acreditamos haver entendimento consolidado em ambas as Casas do Congresso Nacional e no STF de que leis autorizativas apresentam vício de inconstitucionalidade formal por tender a apoderar-se de escolhas em matérias de iniciativa reservada no texto constitucional. Incide-se, assim, em ofensa ao princípio da separação dos poderes, uma vez que intentam se desviar das disposições constitucionais que reservam certas matérias à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, como a

SF/15615.80669-51



SF/15615.80669-51

referente à criação de órgão ou entidade da administração direta ou indireta de tal Poder, contida no art. 61, § 1º, inciso II, da CF.

Complementarmente, o inciso VI do art. 84, por sua vez, estabelece ser da competência privativa do Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Assim, tendo em vista a constituição de entidade que será operacionalizada e gerida pelo Poder Executivo, conforme disciplinado por diversos artigos do PLS em voga, é possível concluir que há vício de iniciativa no projeto.

Outrossim, cumpre-nos destacar que as pessoas jurídicas de direito privado criadas pelo Estado têm a função primordial de permitir que este atue como agente econômico quando tal atuação for necessária aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definido em lei (art. 174, *caput*, CF). Assim, ficam de fora da sua área de atuação as funções típicas do Estado, cabendo estas somente à Administração Direta e às suas autarquias, uma vez que estão integralmente sujeitas ao regime jurídico de direito público.

Portanto, atividades típicas de Estado, como a condução da política nacional de investimentos, devem estar sob responsabilidade de um ente público, tal qual ocorre com a condução da política monetária, que, apesar de ser descentralizada, está nas mãos do Banco Central, uma autarquia federal, criada pela Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964.

Todavia, o projeto em tela visa a atribuir atividade exclusiva do Estado a um ente que, além de ser de direito privado, sequer integra a administração pública direta ou indireta, já que serviços sociais autônomos são entidades paraestatais que funcionam de forma paralela ao Estado sem integrá-lo. Realizam uma atividade de interesse público, porém, não um serviço público ou uma atividade própria do Estado.

Consoante Hely Lopes Meirelles, serviços sociais autônomos “não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado



do estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por serem considerados de interesse específico de determinados beneficiários”.

De forma ainda mais incisiva, Maria Sylvia Zanella di Pietro ensina que “essas entidades não prestam serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público (serviços não exclusivos do Estado); exatamente por isso são incentivadas pelo poder público. A atuação estatal, no caso, é de fomento e não de prestação de serviço público”.

Portanto, podemos concluir que a participação do Estado na criação de serviço social autônomo se dá simplesmente para incentivar a iniciativa privada, mediante garantia de subvenção. Logo, a entidade não pode realizar atividades que são incumbidas ao Estado, como ação de planejar e coordenar a política de investimento do país. Tais razões são exatamente as utilizadas para justificar o voto parcial dado ao Projeto de Lei do Senado nº 48, de 2004 (Projeto de Lei nº 3.443/04 na Câmara dos Deputados), que “Autoriza o Poder Executivo a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial - ABDI, e dá outras providências”

III – VOTO

Diante de todo o exposto, votamos pela **rejeição** do Projeto de Lei do Senado nº 526, de 2015.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

SF/15615.80669-51