

PARECER Nº , DE 2005

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre o Projeto de Resolução nº 44, de 2004, oferecido pela COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONOMICOS como conclusão de seu parecer sobre a Mensagem nº 180, de 2004 (Mensagem nº 725, de 28/10/2004, na origem), que solicita seja autorizada a contratação de operação de crédito externo, com garantia da República Federativa do Brasil, no valor de até US\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de dólares dos Estados Unidos da América), de principal, entre o Governo do Estado do Maranhão e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – Banco Mundial (BIRD), destinada ao financiamento parcial do “Segundo Projeto de Combate à Pobreza Rural do Maranhão – PCPR II”.

RELATOR: Senador **EDISON LOBÃO**

I – RELATÓRIO

Com a Mensagem nº 180, de 2004, o Presidente da República solicitou ao Senado Federal autorização para a contratação de operação de crédito externo, com garantia da República Federativa do Brasil, no valor total de até US\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de dólares dos Estados Unidos da América), de principal, entre o Governo do Estado do Maranhão e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – Banco Mundial (BIRD).

Conforme a Mensagem, os recursos do empréstimo destinam-se a financiar, parcialmente, o Segundo Projeto de Combate à Pobreza Rural do Maranhão (PCPR II).

A Comissão de Assuntos Econômicos, em reunião realizada em 07 de dezembro de 2004, aprovou a contratação da operação de crédito pretendida pelo Estado do Maranhão, nos termos do Projeto de Resolução nº 44, de 2004.

Em Plenário, a esse projeto de resolução foram oferecidas 08 emendas, que, basicamente, podem ser reunidas nos seguintes grupos temáticos:

1. as que objetivam alterações nas condições financeiras do empréstimo pretendido, de forma a adequá-las, no entendimento de seus autores, às restrições orçamentárias que afligem o Estado do Maranhão: Emendas nºs 1 e 2;
2. a que visa conferir ao Tribunal de Contas da União competência de fiscalização e controle sobre a devida aplicação dos recursos desembolsados pelo BIRD: Emenda nº 3;
3. as que pretendem demarcar as modalidades de aquisição de bens e serviços a serem utilizados nas licitações relativas à execução do programa objeto do financiamento pretendido: Emenda nºs 4 e 5;
4. as que definem critérios a serem observados para a distribuição dos recursos do empréstimo entre os municípios participantes do programa: Emendas nºs 6, 7 e 8.

Em decorrência da aprovação do Requerimento nº 22/2005-CAE, de autoria do Senador Ney Suassuna, vem esta matéria à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

II – ANÁLISE

A Constituição Federal, em seu art. 52, inciso V, define que compete privativamente ao Senado Federal *autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*. Fica definido ainda nos demais dispositivos desse artigo que cabe ao Senado Federal dispor sobre os limites e condições a serem observados pelos entes da Federação na contratação de operações de crédito.

Dessa forma, não restam dúvidas da necessidade da prévia apreciação do Senado Federal a respeito.

E, como definido no Regimento Interno do Senado Federal, arts. 389 e 390, cabe à Comissão de Assuntos Econômicos manifestar-se sobre a matéria, concluindo seu parecer pela autorização ou pela denegação da autorização solicitada. Assim procedeu essa Comissão, nos termos do Projeto de Resolução nº 44, de 2004.

Como mencionado no relatório acima, a esse projeto de resolução foram oferecidas 08 emendas, razão pela qual foi solicitada a apreciação da matéria por esta Comissão.

Inicialmente, cabe enfatizar que a própria Constituição Federal, ao reservar ao Senado Federal competência para exercer o controle do processo de endividamento público, limita o seu alcance, pois fica também definido nesse texto constitucional que ela será exercida mediante a definição de condições e exigências a serem observadas pelo setor público na contratação de operações de crédito e por intermédio de autorizações específicas a determinadas modalidades de operações financeiras.

É de se enfatizar, assim, que esse mesmo dispositivo constitucional, ao assegurar, privativamente, ao Senado Federal a competência autorizativa, exercida caso a caso, confere, também, implicitamente, a competência da iniciativa de pedidos desta natureza ao Poder Executivo.

Nesse entendimento, a matéria contida nas referidas emendas não é passível de enquadramento nos limites da competência institucional e privativa atribuída ao Senado Federal, onde, sim, com oportunidade, o instituto da Resolução reveste-se do poder de cogência e incorpora, em decorrência, poder típico de lei. Caberá ao Senado Federal tão-somente autorizar ou denegar autorização ao pleito, nos termos pretendidos pelo Poder Executivo. O exercício da competência atribuída ao Senado Federal efetiva-se e limita-se, dessa forma, na concessão de autorização para a contratação de operações de crédito, sujeitas, igualmente, a limites, condições e exigências de instrução definidas pelo próprio Senado Federal na regulamentação daquele preceito constitucional.

Só seriam admissíveis restrições, como as pretendidas pelas emendas, nesse nível normativo, ou seja, por ocasião de decisão do Senado

Federal quanto à definição das condições, exigências e dos limites de endividamento a serem observados por todos os entes públicos, e não em apreciações específicas, concretas, onde ao Senado Federal cabe, como enfatizado, tão-somente autorizar ou denegar autorização a pleitos de estados ou municípios.

As emendas ao Projeto de Resolução nº 44, de 2004, nos termos propostos, ensejariam, dessa forma, sob o prisma técnico-jurídico, a estipulação de procedimentos operacionais que extrapolariam aquele mandamento constitucional, o que condicionaria sua eficácia material à possível e voluntária revisão dos termos contratuais previamente acordados entre a União, o Estado do Maranhão e o Banco Mundial. Caso contrário, a decisão do Senado Federal, nessa direção, ou inviabilizaria, em verdade, a realização da pretendida operação de crédito, ou não seria capaz de produzir quaisquer efeitos materiais, por absoluta incapacidade coercitiva.

Cumprе enfatizar que matérias pertinentes à administração das políticas de financiamento público enformam também atos que são típicos da Administração Pública, diferenciados dos atinentes ao controle do processo de endividamento público. E, enquanto ato atinente ao exercício da Administração Pública, é privativo do Poder Executivo, que o exerce nos termos da lei que o autorize.

Quer-nos parecer, assim, que a lei representa o instrumento do processo legislativo próprio à regulação das políticas de dívida pública e de suas operações de crédito, enquanto delimitadoras do conteúdo e da forma de intervenção do setor público na sociedade.

É nessa dimensão, a do conteúdo e da forma da intervenção do Estado na sociedade, da formulação e execução de políticas públicas, onde estão incluídas as políticas e os programas orientados para o combate à pobreza rural do Maranhão, que se aplica e prevalece a lei como instrumento do processo legislativo pertinente à regulação dos atos inerentes.

Nesse aspecto, parece-nos, as emendas são injurídicas e inconstitucionais.

Mais ainda, os termos do contrato de empréstimo submetidos à apreciação do Senado Federal já se encontram previamente acordados, devidamente registrados e credenciados pelo Banco Central do Brasil,

produzindo efeitos financeiros e atos jurídicos a partir da necessária autorização do Senado Federal.

III – VOTO

Em conclusão, é nosso entendimento que as emendas apresentadas ao Projeto de Resolução nº 44, de 2004, contém matéria que não é passível de equacionamento por meio de resolução.

Resoluções constituem instrumentos do processo legislativo próprios à regulação e ao exercício de competência privativa atribuída ao Senado Federal: em matéria financeira, restringe-se e adquire conteúdo no (1) controle do processo de endividamento do setor público, que, nos termos constitucionais vigentes, implica a estipulação de toda uma série de condições e procedimentos a serem observados pelos entes públicos para a sua efetivação, e em (2) autorizações de operações de natureza financeira de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, as quais se efetivam caso a caso, de acordo com aquelas exigências, restrições, vedações e outros condicionantes definidos pelo Próprio Senado Federal na regulamentação daquele preceito constitucional.

À matéria submetida à apreciação do Senado Federal, ou seja, pleito para a realização de operação de crédito por um ente público, é cabível, tão-somente, como conclusão, a apresentação de projeto de resolução que autorize ou denegue autorização ao respectivo pedido.

A própria resolução que regulamenta o preceito constitucional relativo às operações financeiras, internas e externas, enquanto competência privativa consignada ao Senado Federal, tem seu alcance material delimitado aos limites e condições das operações e aos aspectos relacionados a sua tramitação no Senado Federal, portanto, às informações julgadas necessárias e imprescindíveis à pertinente apreciação do pleito. Não insere em seu âmbito disposições relativas ao mérito propriamente dito de cada operação que, como enfatizado, corresponde a ato típico e privativo da administração pública, exercida nos termos e limites definidos em lei, pelo Poder Executivo.

Em suma, diante do exposto e do ponto de vista eminentemente técnico-jurídico, entendemos que as emendas apresentadas ao Projeto de

Resolução nº 44, de 2004 – conquanto meritórias porque aperfeiçoadoras dos procedimentos de aplicação de tais recursos - não são passíveis de aprovação, devendo, portanto, ser rejeitadas. Cabe ao Senado Federal, por via de consequência, tão-somente autorizar ou denegar a autorização solicitada, o que, de forma jurídica e constitucional, já foi preliminarmente efetivado pela Comissão de Assuntos Econômicos, nos termos do Projeto de Resolução nº 44, de 2004, que concede autorização ao Estado do Maranhão para contratar a referida operação de crédito externo.

Somos, assim, pela constitucionalidade, juridicidade e adequação regimental do Projeto de Resolução nº 44, de 2004, da Comissão de Assuntos Econômicos, e pela rejeição das emendas de nºs 1 a 8, a ele oferecidas em Plenário.

Sala da Comissão, 1º de novembro de 2005.

, Presidente

, Relator