
**BNDES - PEDIDO INTERPOSTO CONTRA A DECISÃO
Nº 123/98-PLENÁRIO
Pedido de Reexame**

Ministro-Relator Valmir Campelo

Grupo II - Classe I - Plenário

TC-000.852/1998-8 (c/2 Vols. anexos)

Apenso: TC-001.920/1998-7 (Solicitação de Informações)

Natureza: Pedido de Reexame

Interessado: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

Ementa: Pedido de reexame interposto pelo BNDES contra a Decisão nº 123/98-Plenário, no que tange à determinação contida no item 8.3, segundo a qual o Banco teria que se abster de conceder créditos aos Estados, a título de adiantamento de receitas provenientes de processos de desestatização de empresas estaduais, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, sem o pronunciamento do BACEN (Res. SF nº 69/95) e sem a autorização do Senado Federal (Resoluções SF nºs 70/95 e 12/97). Conhecimento, em caráter excepcional, do pedido de reexame para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, alterando a determinação contida no item 8.3 da decisão recorrida, com vistas a tornar sem efeito a parte referente à exigência de autorização prévia do Senado Federal; cientificação do inteiro teor da deliberação do TCU e do Relatório e Voto que a fundamentam ao interessado bem como a todas as autoridades que receberam cópia da Decisão 123/98.

RELATÓRIO

Trata-se de processo originário de consulta formulada pelo Sr. Presidente da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público do Senado Federal sobre a licitude de "... contratar operações da espécie sem os pareceres do Banco Central do Brasil e da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal e sem a aprovação do Senado Federal, em cada caso, e quais as normas que asseguram este procedimento especial".

2. Em Sessão Ordinária de 25/03/1998, a presente matéria foi submetida à apreciação deste Tribunal que, pela Decisão nº 123/98-Plenário, deliberou, dentre outras providências:

"(...)";

8.3. *determinar ao BNDES que se abstenha de conceder créditos aos Estados, a título de adiantamento de receitas provenientes de processos de desestatização*

de empresas estaduais, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, sem antes solicitar em cada caso específico o pronunciamento do Banco Central, nos termos dos parágrafos 1º e 2º do art. 14 da Resolução nº 69/95, do Senado Federal, e sem que a Unidade da Federação interessada tenha submetido o respectivo pedido de autorização àquela Casa do Congresso Nacional, nos exatos termos das Resoluções nºs 70/95 e 12/97, também do Senado Federal;

8.4. encaminhar cópia desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, ao Presidente do Senado Federal, ao Conselho Monetário Nacional e aos Tribunais de Contas dos Estados de Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Rio Grande do Norte, Piauí, Rondônia, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Pará e Pernambuco, para conhecimento.”

03. Ao tomar ciência da referida Decisão, o Presidente em exercício do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, Sr. Sérgio Besserman Vianna, por intermédio do expediente de fls. 01 a 07, apresenta Pedido de Reexame do respectivo **decisum** no que diz respeito à determinação contida no item 8.3 acima transcrito.

04. As razões sustentadas pelo recorrente foram calçadas na interpretação de cada uma das normas contidas em Resoluções do Senado Federal relativas à matéria sob enfoque e confrontadas com deliberações do Conselho Monetário Nacional (Votos CMN nºs 162/95 e 197/96). Tais deliberações, como foi exposto nos autos, disciplinaram o Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados e autorizaram o BNDES a realizar, no âmbito do referido Programa, operações de crédito em favor daquelas Unidades da Federação, a título de antecipações de receitas provenientes do processo de desestatização de suas empresas, dentro do PED, respeitados os limites, condições, prazos, encargos e demais procedimentos estabelecidos pelas Políticas Operacionais e pelos Regulamentos Internos do Sistema BNDES.

05. Assim, o interessado invocou a natureza específica que rege as operações realizadas pelo BNDES ressaltando que, em face disso, as mesmas não se enquadravam nas operações relativas a renegociações de dívidas, caracterizando-se, isto sim, como antecipação de receitas que os Estados virão a auferir com o processo de privatização de suas empresas.

06. E, nessa linha de raciocínio, aduziu a seguinte argumentação:

*“... não há como o BNDES ajustar-se às determinações emanadas da Resolução nº 12, especialmente no que tange ao pressuposto estabelecido para a apreciação pelo Senado Federal, relativo ao fornecimento de informação **sobre o montante das dívidas que se pretende negociar.**”*

07. E mais, o recorrente afirmou que as regras impostas às operações de crédito por antecipação de receita orçamentária - ARO, não podem ser aplicadas aos financiamentos deferidos pelo Banco nos termos do aludido Programa, tendo em vista que esses últimos não estão subordinados a prazos de pagamentos tão exíguos como as denominadas operações ARO.

08. A matéria foi exaustivamente examinada na 10ª SECEX, conforme pareceres emitidos pelo AFCE Alexandre Veloso (fls. 10 a 21-A) e pelo Secretário de Controle Externo Substituto, Sr. Gerson Cardoso de Lima (fls. 22 a 27).

09.O informante da Unidade Técnica, após entender que deveria ser conhecido o Pedido de Reexame interposto pelo Presidente em exercício do BNDES, em face das razões ali destacadas, e analisar cada um dos argumentos sustentados pelo recorrente para alcançar a revisão pretendida, manifestou-se, quanto ao mérito do assunto, nos seguintes termos:

“A questão principal deste recurso diz respeito à necessidade de o BNDES obter o pronunciamento do Banco Central e a autorização do Senado Federal antes de conceder créditos aos Estados, a título de adiantamento e receitas provenientes de processos de desestatização de empresas estaduais, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, nos termos das Resoluções nºs 70/95 e 12/97, do Senado Federal.

Preliminarmente, deve-se mencionar que a Decisão nº 123 - Plenário, que contém a referida determinação ao BNDES (item 8.3), foi proferida na Sessão de 25/03/98, à época, a questão em tela era disciplinada pelas Resoluções nºs 69/95, 70/95 e 12/97. Assim, com base nessas Resoluções, infere-se estar tecnicamente correta a determinação feita pelo Tribunal de Contas da União, como se verá da análise procedida nesta instrução.

Contudo, cabe desde já ressaltar que, com o advento da Resolução nº 78 do Senado Federal, de 01/07/98, foram revogadas as Resoluções nºs 69/95, 70/95, 19/96 e 12/97, da mesma Casa.

(...)

*Todavia, o Recorrente lembrou que as operações de crédito **internas somente serão objeto de prévia aprovação pelo Senado Federal na hipótese de o BACEN verificar que tais operações excederam o limite de endividamento fixado, pelo Senado Federal, nos termos do inciso VII do art. 52 da CF.***

O argumento de que a informação acima é confirmada pelos arts. 19 e 20 da Resolução nº 69/95, ‘no sentido de que o BACEN apenas encaminhará ao Senado Federal os pleitos que não se enquadrem nos limites estabelecidos nos arts. 3º e 4º, suscita dúvida, pelos motivos que apresentaremos abaixo.

Segundo o Recorrente, a Resolução nº 70/95 autorizou as operações de crédito em tela, tendo sido os montantes e respectivos serviços expressamente excluídos dos limites previstos no art. 4º da Resolução nº 69/95. Compulsando-se essas normas, observa-se o seguinte:

- o montante e o serviço dessas operações não serão computados no exercício financeiro em que os contratos forem celebrados, nos limites previstos no art. 4º, I e II da Resolução nº 69/95 (Art. 1º, parágrafo único, da Resolução/SF nº 70/95 – fl. 07, vol. Principal).

Vale lembrar o disposto no art. 3º dessa mesma Resolução:

- ‘Art. 3º As operações de crédito realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios e por suas respectivas autarquias, em um exercício, não poderão exceder o montante das despesas de capital fixadas na lei orçamentária anual correspondente, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovadas pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta, observado o disposto nesta Resolução.

§ 1º Para efeito do disposto neste artigo, entende-se por operação de crédito realizada em um exercício o montante de liberação contratualmente previsto para o mesmo exercício.

§ 2º Os montantes com liberação prevista para exercícios futuros serão deduzidos das despesas de capital dos respectivos exercícios para efeito de verificação do limite fixado neste artigo” (art. 3º e §§ da Resolução nº 69/95).

Dos trechos acima mencionados, verifica-se ser pertinente a alegação do Recorrente quanto à possibilidade de serem feitas as contratações acima dos limites previstos no art. 4º da Resolução nº 69/95. Contudo, não concordamos que as referidas exclusões de limites tenham também implicado na liberação da obrigatoriedade de se obter a aprovação do Senado Federal, sob alegação de que a Resolução nº 70 previamente autorizou as respectivas contratações. Sustentamos isso, tendo em vista o fato de que, como o próprio Recorrente admitiu, excetuando-se as ressalvas contidas no art. 2º da Resolução nº 70/95, as demais exigências previstas na Resolução nº 69/95 continuavam aplicáveis às operações em espécie, como esclarecemos.

Depreende-se do caput do art. 13 da Resolução nº 60/95, supratranscrito, que os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias deviam encaminhar ao Senado Federal, por intermédio do Banco Central do Brasil, os pedidos de autorização para a realização das operações de crédito de que tratava essa Resolução. Outrossim, observa-se que as ressalvas presentes na Resolução nº 70/95 não atingiram o caput do art. 13 da Resolução nº 69/95, mas apenas os incisos IV, VI, VIII e § 1º do art. 13 e o art. 18, deste último normativo.

Portanto, considerando-se que o caput do referido art. 13 não foi excetuado pelo art. 2º da Resolução nº 70/95, conclui-se que o Ente contratante da operação de crédito ficava obrigado a encaminhar **ao Senado Federal, por intermédio do Banco Central do Brasil, os pedidos de autorização para a realização das operações de crédito tratadas na Resolução nº 69/95 (nos termos do art. 13, caput, Res./SF nº 69/95)**, instruídos com os demais documentos previstos nos incisos I, II, III, V, VII, IX e § 2º desse mesmo artigo (fls. 3 e 4 – vol. principal).

Como se vê permanecia a obrigação de se encaminhar a documentação, anteriormente mencionada, ao Senado Federal, por meio do Banco Central.

O Recorrente também alegou que os Votos CMN nºs 162/95 e 197/96 levam a inferir que as operações, de que se trata, autorizadas pelo Conselho e realizadas pelo BNDES, estariam incluídas no Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados e, portanto, enquadradas nas regras da Resolução nº 70, do Senado Federal, não se sujeitando, assim, à autorização daquela Casa. Contudo, depreende-se da análise supra das Resoluções nºs 69/95 e 70/95 que as operações em tela, na verdade, estavam sujeitas à aprovação do Senado Federal.

No que se refere às alterações na Resolução nº 70/95, introduzidas pela Resolução nº 12/97, o argumento do Recorrente foi de que esta última não poderia ser aplicada às operações de crédito em apreço, porque tais operações não estariam sujeitas às regras do Voto CMN nº 162. Tal argumento não prospera pelos motivos mencionados no item anterior.

Sobre a discordância do Recorrente 'quanto à imposição das formalidades previstas no art. 14 da Resolução nº 69/95 ao apoio financeiro do BNDES em questão', verifica-se ser pertinente sua argumentação, no sentido de que o referido artigo tratava de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO), portanto não sendo aplicável às operações examinadas neste processo.

Assim, à luz das Resoluções nº 69/95, 70/95 e 12/97, a determinação do Tribunal de Contas da União exarada na Decisão Plenária nº 123/98 – item 8.3 – estava correta.

*Por oportuno, esclareça-se que o Capítulo VII da Resolução nº 78/98 se refere a procedimentos para contratação de operações de antecipação de receitas **orçamentária**, sendo portanto diversas das oriundas do processo de desestatização, não se aplicando às operações de que se trata neste processo.*

Assim, conclui-se que a nova sistemática implantada pela Resolução nº 78/98 somente, em parte, torna sem efeito a determinação do TCU contida no item 8.3 da Decisão Plenária nº 123/98. Ou seja, não há mais a exigência da autorização do Senado Federal no que pertine às operações de crédito, a título de adiantamento de receitas provenientes de processo de privatização, contudo permanece a necessidade de que os referidos pleitos sejam submetidos à análise pelo BACEN.

Registre-se que a Decisão acima está suspensa liminarmente pelo STF até o julgamento final do Mandato de Segurança MS 23.100.”

10.O informante concluiu sua análise dos autos, propondo que fosse conhecido o presente Pedido de Reexame, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial com vistas a alterar a Decisão nº 123/98-TCU - Plenário no que refere à determinação contida no item 8.3, na forma redacional ali sugerida.

11.Por sua vez, o Sr. Secretário de Controle Externo em Substituição da 10ª SECEX, em seu juicioso parecer sobre os fatos aqui tratados, ressaltou a importância de se levar em conta a interpretação sistemática dos dispositivos sob enfoque para uma compreensão mais abrangente do assunto, resguardando, assim, a eficácia de cada uma das normas em debate sem reduzir-lhes o sentido buscado pelos legisladores.

12.Assim, ao considerar precedentes, em parte, as argumentações expostas pelo BNDES, afirmou, que “...as operações de crédito previstas no Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados poderiam estar sujeitas à autorização do Senado Federal apenas se ultrapassassem, nos anos seguintes à sua contratação, o limite imposto pelo inciso II do art. 4º da Resolução/SF/nº 69/95.”

13.Da mesma forma entendeu “... que as operações de ARO são diferentes das operações objeto deste processo, ou sejam, as decorrentes de antecipação de receitas provenientes da desestatização de empresas estaduais. As ARO são de curto prazo e visam suprir eventuais sazonalidades na arrecadação. Sua disciplina constitucional é dada pelo art. 165, § 8º, da CF, o qual dispõe que sua autorização pode ser dada pela Lei Orçamentária Anual - LOA do ente federado, ao contrário das operações de crédito ora examinadas. (...)”

14.No que tange à admissibilidade da manifestação do BNDES como recurso, o Secretário em Substituição suscitou algumas controvérsias, não relativamente ao reco-

nhecimento do recorrente como terceiro interessado (§ 2º do art. 2º da Res. TCU nº 36/95), uma vez que a determinação questionada afetou diretamente a entidade, mas em face do entendimento predominante nesta Corte sobre a impossibilidade de serem interpostos recursos contra decisões em processos de consulta.

15. Assim, após tecer valiosos argumentos a respeito dessa questão e ressaltar a necessidade de ser proporcionado um reexame da matéria, principalmente considerando que o interessado não se manifestou nos autos, vislumbrando-se um aspecto axiológico, no qual se opõem dois princípios constitucionais tutelados: *ampla defesa* e o que chamou “*legalidade restrita*”, o Secretário de Controle Externo registrou que, no presente caso, não resta dúvida a prevalência do princípio maior contido no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal.

16. Por outro lado, asseverou, ainda, que “... se não fossem os efeitos suspensivos decorrentes da liminar concedida no MS-23100/PE, o Tribunal teria o poder-dever de exigir o cumprimento da determinação (...). Porém agora se propõe um ajuste na determinação com o advento da Resolução/SF nº 78/98.”

17. Concluiu o parecer manifestando sua concordância com o trabalho do Analista, ao propor, via de consequência, o conhecimento do recurso e o seu provimento na forma sugerida, aduzindo, apenas, proposta no sentido de se comunicar a deliberação que vier a ser adotada pelo Tribunal a todas as autoridades que receberam cópias da decisão recorrida.

18. O Representante do Ministério Público junto a esta Corte de Contas, Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin, manifestou-se de conformidade com o encaminhamento proposto pela Unidade Técnica, “... em favor do conhecimento, em caráter excepcional, do **pedido de reexame** em questão, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial e alterar a determinação contida no item 8.3 da deliberação atacada, nos termos da conclusão de fl. 21.A, sem prejuízo da comunicação sugerida no item 22 (fl. 27).”

É o Relatório.

VOTO

19. Senhor Presidente, eminentes Pares, digno Representante do Ministério Público, registro, inicialmente, que classifiquei o presente processo no Grupo II, dada a relevância da matéria, nos termos do art. 77, § 5º, do Regimento Interno do TCU.

20. Assim, passando diretamente ao meu Voto, ressalto que o presente processo originou-se de consulta formulada pelo Sr. Presidente da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público do Senado Federal indagando se era lícito contratar operações de crédito firmadas pelo Governo Federal, especialmente por intermédio do BNDES, com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a título de adiantamento de receitas provenientes do processo de privatização das empresas desses entes federados sem os pareceres do Banco Central do Brasil e da Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal e sem a aprovação dessa Casa Legislativa e, ainda, quais as normas que asseguravam este procedimento especial.

21. Esta Corte de Contas, em Sessão Ordinária de 25/03/1998, examinou a matéria acima referida, à luz das normas constitucionais, legais e regulamentares específicas vigentes e, com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei nº 8.443/92 e no art. 216, inciso I, do Regimento Interno, conheceu da respectiva consulta por intermédio da Decisão nº 123/98, da qual transcrevo os seguintes termos:

“(…);

8.2. *responder ao Presidente da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, encaminhando-lhe cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, que:*

8.2.1. *os Estados estão autorizados a celebrar contratos de operações de crédito previstas nos ‘Programas de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados’, conforme dispõe o art. 1º da Resolução nº 70/95, do Senado Federal, sempre que os mesmos contratos tenham sido objeto de pedido de autorização, apreciado pela Comissão de Assuntos Econômicos e pelo Plenário daquela Casa do Congresso Nacional, nos termos dos parágrafos 2º e 3º do mesmo art. 1º da Resolução nº 70/95, acrescentados pela Resolução nº 12/97, também do Senado Federal;*

8.2.2. *quando as referidas operações de crédito se fizerem à conta de antecipação de receitas provenientes do processo de privatização de empresas estaduais, requer-se, adicionalmente, que a instituição financeira parte do contrato solicita previamente o pronunciamento do Banco Central do Brasil sobre a operação em causa, nos termos dos parágrafos 1º e 2º do art. 14 da Resolução nº 69/95;*

8.3. *determinar ao BNDES que se abstenha de conceder créditos aos Estados, a título de adiantamento de receitas provenientes de processos de desestatização de empresas estaduais, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, sem antes solicitar em cada caso específico o pronunciamento do Banco Central, nos termos dos parágrafos 1º e 2º do art. 14 da Resolução nº 65/95, do Senado Federal, e sem que a Unidade da Federação interessada tenha submetido o respectivo pedido de autorização àquela Casa do Congresso Nacional, nos exatos termos das Resoluções nº 70/95 e 12/95, também do Senado Federal;*

8.4. *encaminhar cópia desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, ao Presidente do Senado Federal, ao Conselho Monetário Nacional e aos Tribunais de Contas dos Estados de Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Rio Grande do Norte, Piauí, Rondônia, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Pará e Pernambuco, para conhecimento.”*

22. Posteriormente, em Sessão Ordinária de 12/08/98, este Plenário apreciando os Embargos de Declaração opostos por Deputados integrantes da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, ante as razões expostas pelo Relator, adotou a Decisão nº 517/98 e, com fundamento no art. 235 do RI/TCU, c/c o disposto no art. 2º da Resolução TCU nº 36/95, deliberou:

“8.1. *não conhecer dos presentes embargos de declaração, por ilegitimidade dos embargantes para atuar como partes no processo;*

8.2. *encaminhar cópia desta Decisão, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam, aos interessados e ao BNDES para conhecimento; e*

8.3. *encaminhar o processo à Presidência para sorteio de Relator do pedido de reexame impetrado pelo BNDES.*”

23. Assim, sorteado Relator da matéria, submeto, nesta assentada, à apreciação deste Colendo Plenário o **pedido de reexame** interposto pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social por intermédio do expediente de fls. 01 a 07, assinado pelo Sr. Sérgio Besserman Vianna, o qual, na condição de Presidente em exercício daquela empresa, sustentou firme argumentação com o objetivo de convencer este Tribunal a tornar sem efeito a determinação consubstanciada no item 8.3 acima transcrito.

24. No que diz respeito à admissibilidade do presente recurso, em que pese envolver reexame de decisão em processo de consulta, contra a qual não existe previsão legal no âmbito desta Casa, mas, considerando a questão suscitada pelo Secretário Substituto da 10ª SECEX relativamente ao princípio da ampla defesa, entendo necessário o conhecimento da matéria, ainda que em caráter excepcional, pois, além da determinação atacada conter assunto de interesse direto do recorrente, no caso o BNDES, verifica-se que o interessado, em nenhum momento foi ouvido nos autos.

25. Diante disso, não se pode deixar de reconhecer, no presente caso, a prevalência do princípio constitucional da ampla defesa em detrimento de lacuna legal porventura existente, além do fato de que a jurisprudência deste Tribunal contém julgados nos quais já admitiu o conhecimento de recursos contra deliberações em processos de consultas, desde que tenham sido apresentadas razões suficientes para tanto.

26. Vale registrar, todavia, que a solução aqui colocada não deverá constituir-se em procedimento normativo nesta Corte de Contas, pois cada situação concreta submetida a julgamento do TCU envolvendo assunto semelhante deverá merecer cuidadoso exame de todos os aspectos importantes relacionados à respectiva matéria, podendo resultar em diferentes decisões.

27. Ademais, quando se trata de consulta, **a resposta tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto**, nos termos do § 3º do art. 216 do Regimento Interno. Nem todas as deliberações adotadas em processos dessa natureza contêm determinação cujo atendimento possa resultar em algum prejuízo aos órgãos ou entidades por ela alcançados.

28. Quanto à matéria propriamente dita que objetivou o pedido de reexame em debate, isto é, a exigência contida no item 8.3 da Decisão Plenária nº 123/98 (segundo a qual o BNDES teria que se abster de conceder créditos aos Estados, a título de adiantamento de receitas provenientes de desestatização de empresas, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, sem antes solicitar o pronunciamento do Banco Central e sem que a Unidade da Federação interessada tenha submetido o respectivo pedido de autorização ao Senado Federal), as peças processuais demonstram que as razões oferecidas pelo BNDES mereceram exaustiva análise no Órgão Técnico desta Casa à luz da legislação específica, restando largamente esclarecido nos autos que a Decisão recorrida foi adotada pelo Tribunal com base em normativos aprovados pelo Senado Federal, por intermédio das supracitadas Resoluções nºs 69/95, 70/95 e 12/97, vigentes à época do mencionado julgamento.

29. Ademais, no brilhante Voto do Relator da matéria objeto do presente recurso, eminente Ministro Carlos Átila Álvares da Silva, quando submeteu à apreciação deste Egrégio Plenário a consulta que deu origem ao processo em tela, encontram-se registrados os aspectos contraditórios verificados na aplicação das normas invocadas, conforme transcrição que apresento a seguir:

“Com efeito, o art. 13 e respectivo § 1º da Resolução nº 69/95 estipularam:

‘Art. 13 – Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias encaminharão ao Senado Federal, por intermédio do Banco Central, os pedidos de autorização para a realização das operações de crédito de que trata esta Resolução, instruídos com:

I – pedido do respectivo Chefe do Poder Executivo;

II – autorização específica do órgão legislativo do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso, para a realização da operação;

III – certidões que comprovem a regularidade junto ao Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PIS/Pasep, ao Fundo de Investimento Social/Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social – INSS/Cofins, ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, ao FGTS, e declaração de adimplência junto às instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional e aos financiadores externos em operações garantidas pela União, firmada pelo respectivo Chefe do Poder Executivo;

IV – análise financeira da operação acompanhada dos cronogramas de dispêndios com as dívidas interna e externa com a operação a ser realizada, bem como da demonstração da capacidade de pagamento ao tomador;

V – relação de débitos vencidos e não pagos;

VI – comprovação de que o projeto está incluído nas Leis do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual;

VII – comprovação do cumprimento do disposto no art. 27, § 2º, art. 29, VI e VII, art. 32, § 3º e art. 212 da Constituição Federal, e na Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995, assim como do pleno exercício da competência tributária conferida pela Constituição Federal;

VIII – balancetes mensais para fins de cálculo dos limites de que trata o art. 4º;

IX – parecer conclusivo do Banco Central do Brasil quanto ao enquadramento nos limites dos arts. 3º e 4º desta Resolução e quanto ao impacto monetário e cambial, ao endividamento interno e externo, à natureza financeira e à demonstração da observância dos limites estabelecidos nesta Resolução.

§ 1º - O Banco Central do Brasil encaminhará o pleito ao Senado Federal no prazo máximo de dez dias úteis, contados do recebimento da documentação constante dos incisos I a VIII.

(...)

A seguir, entretanto, a Resolução nº 70/95 aparentemente isentou os Estados da obrigação de submeter ao Senado aqueles pedidos de autorização, quando se tratasse de contratar operações de crédito previstas no ‘Programa de Apoio à

Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados'. Isso porque o art. 1º dessa Resolução dispôs:

'Art. 1º São os Estados autorizados a contratar as operações de crédito, inclusive os compromissos e as condições, previstas no Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados e suas alterações'.

Digo 'aparentemente' porque, em seu art. 2º, a mesma Resolução nº 70/95 dispôs que:

'Art. 2º Não se aplicam a esta Resolução os seguintes dispositivos da Resolução nº 69, de 1995, do Senado Federal:

I – art. 13, IV, VI e VIII, e § 1º

II – art. 18.'

Os itens do art. 13 da Resolução nº 69/95, referido expressamente no inciso I, acima, foram por mim destacados na transcrição que fiz desse dispositivo no início deste Voto.

Ao especificar os incisos IV, VI e VIII, bem como o § 1º, do art. 13, para indicar os dispositivos que 'não se aplicam a esta Resolução', o inciso I do supratranscrito art. 2º da Resolução nº 70/95 deixou claro que o **caput** do art. 13 da Resolução nº 69/95 continuava vigente e aplicável às autorizações de crédito aprovadas pela nova Resolução. Pela nova norma, somente foram afastadas as exigências contidas nos itens e não no caput do artigo. Se assim não fosse, o novo normativo se teria referido de forma ampla ao art. 13, sem verificar que o mesmo inciso I do art. 2º da Resolução nº 70/95 deixou vigentes os demais dispositivos do art. 13 da Resolução nº 69/95. Obviamente, esses dispositivos só fazem sentido se também estiver vigente o **caput** do artigo.

Ad argumentandum, se poderia argüir uma aparente contradição entre dispositivos das Resoluções: por um lado, o art. 1º da Resolução nº 70/95 afirma que 'são os Estados autorizados a contratar as operações de crédito', por outro, o **caput** do art. 13 da Resolução 69/95, mantido vigente pela de nº 70/95, estipula que "os Estados (...) encaminharão ao Senado Federal (...) os pedidos de autorização para a realização das operação de crédito (...)".

Se 'são autorizados', ainda assim devem encaminhar pedidos de autorização? – pergunta-se. Não haverá aí uma contradição? A resposta será negativa, se considerarmos que a autorização contida no art. 1º da Resolução nº 70/95 é genérica. Isto é, refere-se à natureza ampla das operações de créditos autorizadas: são aquelas que se incluem no Programa de Apoio de Reestruturação. Já a exigência de submeter ao Senado Federal os pedidos de autorização é específica: refere-se a cada caso concreto, pois cada operação assume peculiaridades próprias que a individualizam.

Se dúvida restasse, foi dirimida pela Resolução nº 12/97, que acrescentou ao art. 1º da Resolução nº 70/95 dois novos parágrafos, que assumiriam a numeração de § 2º e § 3º, que dispõem:

'§ 2º Os contratos autorizados nos termos deste artigo, bem como nos termos do Projeto de Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Longo Prazo dos Estados, serão

submetidos à Comissão de Assuntos Econômicos, para apreciação no prazo de quinze dias, cujo parecer será objeto de deliberação pelo Plenário do Senado Federal.

§ 3º Em nenhuma hipótese será examinado pelo Senado Federal pedido de autorização para a contratação de operação de crédito nas condições desta resolução, sem que o mesmo contenha as seguintes informações:

- a) receita líquida mensal do Estado.*
- b) montante das dívidas que se pretende negociar.'*

Note-se que essa mais recente Resolução não modificou nem revogou o art. 2º da Resolução nº 70/95. Assim, no caso dos contratos ali referidos, os Estados não precisam de cumprir as exigências estabelecidas nos incisos IV, VI e VIII, bem como no § 1º, do art. 13 da Resolução nº 69/95.

Entretanto, a nova Resolução deixou claro o caráter genérico da autorização deferida pelo art. 1º da Resolução 70/95, pois no texto do transcrito § 3º, explicitou a necessidade de um 'pedido de autorização para a contratação das operações de crédito'. Ora, se é necessário submeter ao Senado um pedido de autorização, não se pode afirmar que os Estados estejam, desde já, autorizados a celebrar cada contrato de crédito. Se efetivamente o estivessem, não teriam que submeter ao Senado o pedido de autorização. E, mais ainda, terão de juntar, a esse pedido, as informações que passaram a ser requeridas por força do novo § 3º, sem as quais 'em nenhuma hipótese' o Senado Federal examinará o pleito. E para esse exame se requer, desde logo, a prévia apreciação pela respectiva Comissão de Assuntos Econômicos.

A Resolução nº 12/97 deixou claro, portanto, que o regime vigente prevê, para cada caso de antecipação de receita pelos Estados, a necessidade de autorização específica do Senado Federal, ouvida previamente sua Comissão de Assuntos Econômicos.

Mais ainda, vale lembrar que continua vigente o art. 14 da Resolução nº 69/95, que disciplina 'os pedidos de autorização para a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios'. Nos termos desse artigo, tais operações devem ser 'objeto de pronunciamento do Banco Central do Brasil, solicitado por meio das instituições financeiras', para fins de enquadramento nos limites estabelecidos. O Banco Central tem dez dias para pronunciar-se."

30. Como se vê, a análise do assunto em debate levou em consideração o princípio de que a lei não contém expressões ou comandos inúteis. Isso deve ser considerado sempre que o julgador venha a interpretar preceitos ou normas a respeito de uma mesma problemática e eles se mostrem aparentemente contraditórios.

31. Alguns dispositivos inseridos nas multicidadas Resoluções do Senado Federal acerca da presente matéria, conforme foi largamente ressaltado nos pareceres emitidos neste processo, continham aparentes contradições. Entretanto, após uma análise sistemática e abrangente das mesmas, não restou dúvida a esta Corte sobre a necessidade do pronunciamento do Banco Central bem como da prévia

autorização do Senado Federal para que o BNDES concedesse créditos aos Estados, a título de adiantamento de receitas provenientes da privatização de empresas estaduais, no âmbito do citado Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal das Unidades Federadas. A Decisão do Tribunal, portanto, foi acertada e resultou, sem dúvida alguma, de profundo e zeloso exame de todos os elementos processuais.

32. Felizmente, as dificuldades aqui apontadas foram resolvidas com o advento da Resolução SF/nº 78/98, cujo art. 48 veio revogar, expressamente, as Resoluções nºs 69/95, 70/95 e 12/97 e, ainda, a redação do art. 21 esclareceu também quais as operações estariam sujeitas à autorização específica do Senado Federal, deixando fora dessa exigência as operações de crédito tratadas nestes autos, conforme se verifica dos artigos abaixo transcritos:

“Art. 21. São sujeitas à autorização específica do Senado Federal, as seguintes modalidades de operações:

I – de crédito externo;

II – decorrentes de convênios para aquisição de bens e serviços no exterior;

III - de emissão de títulos da dívida pública;

IV - de emissão de debêntures ou assunção de obrigações por entidades controladas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possua fonte própria de receitas.

Parágrafo único. O Senado Federal devolverá ao Banco Central do Brasil, para as providências cabíveis, o pedido de autorização para contratação de operação de crédito cuja documentação esteja em desacordo com o disposto nesta Resolução”
(...).

Art. 48. Revogam-se as Resoluções nº 69 e 70, de 1995, 19, de 1996, e 12, de 1997, do Senado Federal.”

33. Assim, verifica-se que a Resolução SF/nº 78, de 1º de julho de 1998, ao dispor “... sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias e fundações, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização...” trouxe, por si só, a solução da problemática sob enfoque, uma vez que imprimiu nova regulamentação à matéria. Todavia, ficou mantida a necessidade de se submeter ao pronunciamento prévio do Banco Central as concessões de crédito aqui tratadas.

34. Quanto ao Mandado de Segurança nº 23.100.1, impetrado pelo Estado de Pernambuco junto ao Supremo Tribunal Federal acerca do assunto aqui tratado, vale registrar que, numa consulta feita ao Sistema em 20/03/2000, via internet, sobre o andamento do respectivo processo, a informação obtida foi a de que os autos estão conclusos ao Relator, eminente Ministro Maurício Corrêa, desde 05/08/1998 (doc. juntado às fls. 29 a 31).

Isso posto, de acordo com os pareceres uniformes emitidos pela 10ª SECEX e pela douta Procuradoria, Voto no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto a este Egrégio Colegiado.

DECISÃO Nº 271/2000 - TCU - PLENÁRIO¹

1. Processo nº TC-000.852/1998-8 (c/2 Vols. anexos)

Apenso: TC-001.920/1998-7 (Solicitação de Informações)

2. Classe de Assunto: (I) Pedido de reexame interposto pelo BNDES contra a Decisão nº 123/98-TCU - Plenário, no que tange à determinação contida no seu item 8.3

3. Interessado: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

4. Entidade: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: Subprocurador - Geral Paulo Soares Bugarin

7. Unidade Técnica: 10ª SECEX

8. DECISÃO: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

8.1. conhecer, em caráter excepcional, do presente Pedido de Reexame, ante a prevalência do princípio maior da ampla defesa contido no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal para, no mérito, dar-lhe provimento parcial com vistas a alterar a Decisão nº 123/1998-TCU - Plenário, tornando sem efeito a parte da determinação consubstanciada no item 8.3 da respectiva deliberação, que exigia a prévia autorização do Senado Federal para a realização de operações de crédito por antecipação de receitas provenientes da desestatização de empresas, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados;

8.2. dar, via de consequência, ao item 8.3 acima citado, a seguinte redação:

- determinar ao BNDES que se abstenha de conceder créditos aos Estados, a título de adiantamento de receitas provenientes de processos de desestatização de empresas estaduais, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal de Estados, sem antes submeter ao pronunciamento do Banco Central do Brasil, nos termos da Resolução do Senado Federal nº 78/98;

8.3. manter os demais termos da decisão recorrida;

8.4. encaminhar cópia desta Decisão, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, ao interessado bem como ao Senhor Presidente do Senado Federal, ao Senhor Ministro Maurício Correa, Relator de Mandado de Segurança no Supremo Tribunal Federal, aos Senhores Presidentes do Conselho Monetário Nacional, dos Tribunais de Contas dos Estados de Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Sergipe, Rio Grande do Norte, Piauí, Rondônia, Rio Grande do Sul, Espírito Santo, Pará e Pernambuco, para conhecimento, tendo em vista que essas autoridades foram, à época, cientificadas do inteiro teor da Decisão nº 123/98, ora, parcialmente, alterada.

¹ Publicada no DOU de 04/05/2000.

9. Ata nº 13/2000 – Plenário

10. Data da Sessão:12/04/2000 – Ordinária

11. Especificação do *quorum*:

11.1. Ministros presentes: Iram Saraiva (Presidente), Adhemar Paladini Ghisi, Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Bento José Bugarin, Valmir Campelo (Relator), Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues e Guilherme Palmeira.

IRAM SARAIVA
Presidente

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator