



Parecer n.º 332/2019/CCJR

Referente à Mensagem n.º 53/2019 – PL n.º 310/2019 que “Autoriza o Poder Executivo a contratar operações de crédito externo junto aos Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD e dá outras providências.”

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado

Delmar Dal Boreo

I - Relatório

A propositura foi recebida e registrada pela Secretaria de Serviços Legislativos no dia 21/03/2019, sendo aprovado o requerimento de dispensa de pauta para tramitação no dia 21/03/2019, após foi encaminhada para esta Comissão no dia 28/03/2019.

Submete-se à análise desta Comissão o Projeto de Lei n.º 310/2019 – MSG n.º 53/2019, de autoria do Poder Executivo, conforme ementa acima. No âmbito desta Comissão, visando promover adequações foram apresentadas 07 emendas à proposta.

De acordo com o projeto em referência, tal propositura visa autorizar o Poder Executivo a contratar operações de crédito externo junto aos Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD e dá outras providências.

Justifica o Autor que a proposta apresentada busca autorização formal para o Poder Executivo Estadual contratar operação de crédito externo com a garantia da União, pelo valor equivalente de até US\$ 332.610.000,00 (trezentos e trinta e dois milhões e seiscentos e dez mil dólares dos Estados Unidos da América) na modalidade Development Policy Loan – DPL.

Esclarece que esse montante supramencionado representa o teto da operação, já autorizada pela Secretaria de Tesouro Nacional, e que os valores devem ser suficientes apenas para a quitação da dívida externa com o Bank of América, a operação de crédito será nas seguintes condições:

- Moeda: dólares americanos (USD);
- Prazo do Financiamento: 240 meses, sem carência;
- Sistema de Amortização: constante;
- Taxa média de juros: 3,5% a. a;
- Taxa Administrativa do Banco Mundial de 0,25%, apenas na entrada;





- Previsão de inclusão de hedge cambial a qualquer momento (inicialmente, a contratação de hedge não se justificaria em termos financeiros).

Cumprida a pauta, o projeto foi encaminhado à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária a qual exarou parecer no mérito favorável à aprovação da proposição.

Em seguida, os autos foram encaminhados à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para emissão de parecer.

É o relatório.

II - Análise

Cabe à Comissão de Constituição, Justiça e Redação - CCJR, de acordo com o art. 36 da CEMT, e art. 369 incisos I alínea "a" do Regimento Interno desta Casa de Leis, opinar quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico sobre todas as proposições oferecidas à deliberação.

A presente proposição tem o objetivo de, nos termos do artigo 1º, autorizar o Poder Executivo a contratar operações de crédito externo junto aos Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD.

O Projeto de Lei é dos projetos autorizativos, aqueles que o comando constitucional manda o Poder Executivo a pedir autorização ao Legislativo para a realização de determinado Ato, conforme os dispositivos constitucionais a seguir elencados.

Aqui está o Comando do Artigo 26, inciso XX da CEMT vejamos:

Seção II

Das Atribuições da Assembléia Legislativa

*Art. 26 É da competência exclusiva da Assembléia Legislativa:
(...)*

XX - ressalvado o disposto no Art. 52, V, da Constituição Federal, autorizar operações internas e externas de natureza financeira de interesse do Estado, exceto no caso de operação interna para atender à calamidade pública, quando esse ato será praticado "ad referendum" da Assembleia Legislativa;



É competência do Governador tratar das leis orçamentárias conforme art.66 inciso IX:

Seção II
Das Atribuições do Governador do Estado

Art. 66 Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

IX - enviar à Assembleia Legislativa o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstas nesta Constituição;

A Lei Federal n.º 4.320/64 que Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal em seu artigo 42 estabelece que o Crédito Especial deve ser autorizados por meio de lei *verbis*:

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Cumprir destacar que nos termos do Parecer n.º 18/2019 aprovado pela Comissão de Fiscalização e Acompanhamento da Execução Orçamentária, após fazer a análise da conformidade orçamentária e financeira da proposta a Comissão afirmou que "Assim, as operações de créditos não contrariam a determinação constitucional atendendo a exigência do inciso III do art. 167, Constituição Federal." (fls 25/31) Requisito constitucional para aprovação da operação de crédito.

No caso em análise, a proposição ainda trata no art. 2º de autorização de vinculação como contragarantia à garantia da União as receitas tributárias previstas no art. 157 e no art. 159, inciso I, alínea "a", e inciso II da Constituição Federal de 1988, complementadas pelas receitas tributárias estabelecidas no art. 155, em conformidade com o art. 167, § 4º da Carta Magna e as disposições contidas no art. 40 da Lei Complementar n.º 101 de 4 de maio de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal.

(...)

II - a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



§ 4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 3, de 1993)

Com relação a **Emenda Aditiva n.º 01** ao versar sobre a destinação de 50% (cinquenta por cento) do montante economizado pela operação de crédito a saúde pública estadual, embora seja objeto de economia gerada pela operação de crédito, trata-se de recurso do tesouro, oriundo também de impostos, logo, a emenda ao estabelecer a vinculação desse recursos acaba por afrontar o art. 167, inciso IV, da Constituição Federal de 1988, reproduzido pela Constituição do Estado de Mato Grosso no art. 165, inciso IV, que assim dispõe:

Art. 167 São vedados:

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

Em casos tais, o Supremo Tribunal Federal assim se posiciona, *in verbis*:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VINCULAÇÃO DE RECEITAS TRIBUTÁRIAS A SETORES DA POLÍTICA EDUCACIONAL. ARTS. 309, § 1º, 314, CAPUT E §§ 2º E 5º, E 332 DA CONSTITUIÇÃO DO RIO DE JANEIRO. ALEGAÇÃO DE CONTRARIEDADE AOS ARTS. 2º, 5º, 61, § 1º, INC. II, AL. B, 165 e 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou serem inconstitucionais normas que estabelecem vinculação de parcelas das receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por desrespeitarem a vedação do art. 167, inc. IV, da Constituição da República, e restringirem a competência constitucional do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias. Precedentes. 2. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. 3. Improcedência da ação quanto ao art. 332 da Constituição do Rio de Janeiro. A fixação de percentual de 2% da receita tributária do exercício destinada à Fundação de Amparo à Pesquisa – FAPERJ conforma-se ao art. 218, § 5º, da Constituição da República. Precedentes. 4. Com a declaração de inconstitucionalidade dos arts. 309, § 1º, e 314, caput, § 5º e da expressão “e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial”, da parte final do § 2º do art. 314, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, as





ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



normas regulamentadoras desses dispositivos – expressões “à UERJ e”, “306, § 1º (atual 309), e” e “e, na hipótese da UERJ, sobre a sua receita tributária líquida” contidas no art. 1º da Lei estadual n.º 1.729/1990 e art. 6º da Lei Estadual n.º 2.081/1993 – não têm fundamento de validade. Inconstitucionalidade por arrastamento. 5. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 309, § 1º, e 314, caput, § 5º e da expressão “e garantirá um percentual mínimo de 10% (dez por cento) para a educação especial”, da parte final do § 2º do art. 314, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e, por arrastamento, das expressões “à UERJ e”, “306, § 1º (atual 309), e” e “e, na hipótese da UERJ, sobre a sua receita tributária líquida” do art. 1º da Lei fluminense n.º 1.729/1990 e do art. 6º da Lei estadual n.º 2.081/1993. (Grifos nosso)

Assim, por contrariar os dispositivos constitucionais supramencionados a emenda deve ser **rejeitada**.

A **Emenda Modificativa n.º 02** enfatiza que os recursos da operação de crédito deverão ter a sua destinação na Lei Orçamentária Anual de 2019, ocorre que o Parágrafo único do art. 58, da Lei 10.835 de 19 de fevereiro de 2019 que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2019 já dispõe que as operações de crédito que forem autorizadas após a aprovação do projeto de lei orçamentária serão incorporadas ao orçamento por meio de créditos adicionais. Razão pela qual a matéria encontra-se prejudicada. Razão pela qual ela deve ser **rejeitada**.

A **Emenda Aditiva n.º 03 e n.º 04** versam sobre o remanejamento dos recursos que estão destinados na Lei Orçamentária para o Pagamento das parcelas do empréstimo firmado entre o Estado de Mato Grosso e o Bank of América, e dos que serão destinados nos anos de 2020, 2021 e 2022 ocorre que o remanejamento contraria o princípio da Unidade, que dispõe que orçamento deve ser uno, ou seja, deve existir apenas um orçamento para dado exercício financeiro. Dessa forma integrado, é possível obter eficazmente um retrato geral das finanças públicas. O princípio da unidade é respaldado legalmente por meio do Art. 2º da Lei 4.320/64 e pelo § 5º do art. 165 da CF 88.

*Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de **unidade**, universalidade e anualidade.*

Assim, é possível constatar que a destinação proposta deve ser apresentada no projeto de lei específico, que versa sobre o orçamento, dessa forma, conclui-se que a emenda padece do vício de inconstitucionalidade e ilegalidade, razão pela qual deve ser **rejeitada**.

A **Emenda Modificativa n.º 05** altera o valor da concessão da operação de crédito, estabelecida no § 1º, do art. 1º da proposição, modificação essa que pode resultar em prejuízo, visto que a dívida é dolarizada, e que o valor estimado na data da proposição, segundo justificativa é de US\$ 250 milhões de dólares, e, considerando que o valor apresentado na Emenda n.º 05 possui uma estimativa a menor que a apresentada na justificativa da proposição, o que ocasionaria o não cumprimento da finalidade precípua da proposta, autorizada pela Resolução 10/0129 de 18 de janeiro de 2018, do Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão Comissão de Financiamento Externos – COFIEX, posteriormente retificada.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



Por outro lado, por se tratar de uma operação de crédito externo a Carta Magna confere ao Senado federal no art. 52, inciso VII, a competência para dispor sobre os limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal, Razão pela qual a emenda deve ser **rejeitada**.

A **Emenda Aditiva n.º 06** altera o § 2º do art. 1º que trata dos custos e condições econômicas e financeiras para a contratação da operação de crédito, ocorre que ao estabelecer as condições da operação de crédito a emenda apresentada pode gerar inclusive um aumento a proposição, visto que ao estabelecer as condições, obsta o Poder Executivo de negociar uma proposta que tenha outras condições, que sejam mais vantajosas, o que poderia ocasionar uma afronta ao art. 63, inciso I, da Constituição Federal, reproduzido pelo art. 40, inciso I da Constituição do Estado de Mato Grosso.

Por outro lado, o § 2º do artigo 1º, já dispõe que os custos e as condições econômicas e financeiras da operação de crédito autorizada deverão ser mais favoráveis, aquelas firmadas no contrato entre o Estado e o Bank of América, estando o objetivo da emenda n.º 06 contemplado. Razão pela qual a emenda deve ser **rejeitada**.

A **Emenda Modificativa n.º 07** substitui no texto da proposta, no § 1º do art. 1º a palavra obrigatoriamente pela palavra exclusivamente, ocorre que a proposição ao estabelecer que é obrigatória a utilização do recurso para a liquidação da dívida externa com o Bank of América, já contempla a finalidade da emenda proposta.

Além disso, o art. 52, inciso VIII da Constituição Federal dispõe ser de competência do Senado Federal o estabelecimento das condições de garantias das operações de créditos. Razão pela qual ela deve ser **rejeitada**.

Isto posto, é possível inferir que, a proposição encontra-se dentro das normas constitucionais e legais para sua tramitação.

É o parecer.

III – Voto do Relator

Pelas razões expostas, quanto à constitucionalidade voto pela **aprovação** do Projeto de Lei n.º 310/2019 – Mensagem n.º 53/2019, de autoria do Poder Executivo, **rejeitando** as Emendas n.º 01, 02, 03, 04, 05, 06 e 07.

Sala das Comissões, em 02 de 04 de 2019.



ESTADO DE MATO GROSSO

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

Consultoria Técnico-Legislativa da Mesa Diretora

Núcleo CCJR

Comissão de Constituição, Justiça e Redação



IV – Ficha de Votação

Mensagem n.º 53/2019 - Projeto de Lei n.º 310/2019 - Parecer n.º 332/2019
Reunião da Comissão em 02 / 01 / 2019
Presidente: Deputado <i>Delmar Dal Bosco</i>
Relator: Deputado <i>Delmar Dal Bosco</i>

Voto Relator
Pelos razões expostas, quanto à constitucionalidade voto pela **aprovação** do Projeto de Lei n.º 310/2019 – Mensagem n.º 53/2019, de autoria do Poder Executivo, **rejeitando** as Emendas n.º 01, 02, 03, 04, 05, 06 e 07.

Posição na Comissão	Identificação do Deputado
Relator	<i>[Signature]</i>
Membros	<i>[Signature]</i>

Júdis, contrário ao relator, favorável às emendas 02 a 07. Júdi