

26/03/1992

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 686-0 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ILMAR GALVÃO
REQUERENTE: PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB
ADVOGADO: MIGUEL REALE JUNIOR
REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
REQUERIDO: CONGRESSO NACIONAL

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 8.388/91, QUE ESTABELECE DIRETRIZES PARA QUE A UNIÃO POSSA REALIZAR A CONSOLIDAÇÃO E O REESCALONAMENTO DE DÍVIDAS DAS ADMINISTRAÇÕES DIRETA E INDIRETA DOS ENTES FEDERADOS. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 52, VI A IX, E 163 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Ausência de plausibilidade do fundamento do pedido declaratório, tendo em vista que se trata de lei que cogita da consolidação e do reescalamento de dívidas dos Estados e Municípios junto a órgãos e entidades controladas pela União, isto é, débitos já existentes, e não de contratações que resultem em aumento da dívida pública de tais entes, essas, sim, sujeitas ao controle do Senado Federal e a disciplina por meio de lei complementar.

Diploma normativo que, de resto, pendendo de regulamentação por meio de decreto e, também de diploma legislativo, se mostra insuscetível de causar, de imediato, dano de natureza irreparável.

Cautelar indeferida.

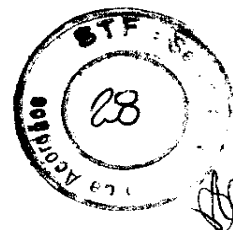
A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, por seu Tribunal Pleno, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em indeferir medida cautelar de suspensão da Lei nº 8.388, de 30.12.1991, vencidos os Ministros Celso de Mello, Paulo Brossard, Octavio Gallotti e Néri da Silveira, que a deferiam. Votou o Presidente.

Brasília, 26 de março de 1992.

SYDNEY SANCHES - PRESIDENTE

ILMAR GALVÃO - RELATOR



11/03/1992

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 686-0 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. ILMAR GALVÃO
REQUERENTE: PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB
ADVOGADO: MIGUEL REALE JUNIOR
REQUERIDO: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
REQUERIDO: CONGRESSO NACIONAL

R E L A T Ó R I O

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - (Relator): O Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB propôs a presente ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de cautelar, tendo por objeto a Lei n° 8.388, de 30 de dezembro de 1991, que "estabelece diretrizes para que a União possa realizar a consolidação e o reescalamento de dívidas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e dá outras providências".

Sustenta, em resumo, que, não obstante seja de competência do Congresso Nacional legislar sobre dívida pública (art. 48, II), reservou a Carta de 88, ao Senado Federal, no art. 52, VI a IX, a competência para estabelecer os limites globais do montante da dívida consolidada, as condições para operações de crédito, limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária, mormente no que concerne à dívida dos Estados e Municípios.

Sustenta, mais, que, consistindo a matéria de competência do Senado em espécie do gênero dívida pública, impõe-se, pelo princípio da prevalência da regra especial sobre a regra geral, o



entendimento de que a competência geral do Congresso, no ponto indicado, foi derogada pela competência especial do Senado, que se exerce por meio de resoluções, diplomas de natureza autorizativa.

Aduz que o conteúdo da Lei nº 8.388/91 se enquadra corretamente nas previsões do artigo 52 da Constituição, como sendo matéria de competência exclusiva do Senado Federal, já que não trata de outra coisa senão do não montante da dívida consolidada da União, das condições para operação de crédito dos Estados e Municípios e dos limites e condições da dívida mobiliária de Estados e Municípios.

Conseqüentemente, no entender do Autor, consubstancia usurpação da competência privativa do Senado, sujeitando-o a funcionar como câmara revisora de projeto vindo da Câmara, e a ter sua decisão, no caso em foco, submetida ao poder de veto do Chefe do Poder Executivo, conforme aconteceu, o que não aconteceria se houvesse deliberado por meio de Resolução.

Acrescenta que o próprio legislador reconhece a invasão de competência, ao estabelecer de forma dúbia, mas reveladora, no artigo 13, que "o disposto nesta lei, especialmente nos seus artigos 2, 3, 7 e 8, observará as resoluções do Senado Federal, previstas nos incisos V, VI, VII, VIII e IX do artigo 52 da Constituição Federal", com o que, ao mesmo tempo em que condicionou o Senado à lei, condicionou a lei a futuras resoluções do Senado.

Finaliza por observar que, ainda se pudesse admitir que se está diante de matéria que poderia ser regulada por lei, essa lei



seria necessariamente complementar, e não ordinária, **ex vi** do disposto no art. 163 da CF.

Ao pedido de declaração da inconstitucionalidade de todo o diploma legal enfocado, junta requerimento de medida liminar, que ora submeto à apreciação do Tribunal.

É o relatório.

* * * * *



ismr

11/03/1992

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 686-0 DISTRITO FEDERALV O T O

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO - (Relator): A lei impugnada como inconstitucional é do seguinte teor:

"Lei nº 8.388, de 30 de dezembro de 1991.
(...)

Art. 1º - O Poder Executivo garantirá, nos termos desta Lei, o refinanciamento dos saldos devedores, apurados em 30 de setembro de 1991, de obrigações decorrentes de operações de crédito interno, bem assim da dívida pública mobiliária, vencidas e vincendas, de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como de suas autarquias, fundações públicas e empresas nas quais detenham, direta ou indiretamente, o controle acionário, junto a órgãos e entidades controlados, direta ou indiretamente, pela União, exclusive aquelas decorrentes de contratos de capital de giro ou de natureza mercantil.

§ 1º - Para os fins do disposto neste artigo, a União assumirá as dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive aquelas originalmente de responsabilidade das entidades por eles controladas, direta ou indiretamente, e contraídas junto a entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, bem como aquelas representativas de títulos da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 2º - Para apuração dos saldos devedores a serem consolidados e refinanciados deduzir-se-ão todos os créditos líquidos e certos, observado o "caput" deste artigo, que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como suas autarquias, fundações públicas e empresas das quais detenham, direta ou indiretamente, o controle acionário, tenham contra órgãos e entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União.

§ 3º - Excetuado o disposto no art. 7º desta Lei, o refinanciamento será efetuado com base na metodologia de cálculo "Tabela Price", com taxas de juros



de seis por cento ao ano incidente sobre o saldo devedor atualizado monetariamente pela variação do Índice Geral de Preços do Mercado - IGPM, calculado pela Fundação Getúlio Vargas, ou outro que venha a substituí-lo.

§ 4º - O refinanciamento a que se refere este artigo será amortizado em oitenta prestações trimestrais e consecutivas, vencendo-se a primeira três meses após a celebração dos respectivos contratos, e se efetivará apenas se os mesmos forem assinados até cento e oitenta dias, a partir da data de publicação desta Lei, prorrogáveis apenas por um igual período, a critério do Ministro da Economia, Fazenda e Planejamento, salvo se o Poder Executivo Federal for responsável pelo atraso.

§ 5º - O refinanciamento de que trata este artigo não abrange as dívidas renegociadas com base na Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989, no art. 58 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, bem como os débitos junto ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.

§ 6º - Os saldos líquidos remanescentes, apurados com base na posição de 30 de setembro de 1991, serão corrigidos na forma do § 3º deste artigo, até a data da assinatura dos contratos de refinanciamento a que se refere esta Lei.

Art. 2º - O serviço da dívida refinanciada na forma do artigo anterior, acrescido dos serviços das dívidas de que trata o § 5º do mesmo artigo e o art. 6º desta Lei, que exceder os limites estabelecidos pelo Senado Federal, será refinanciado em quarenta prestações trimestrais e consecutivas, nas mesmas condições de juros do término do contrato de refinanciamento de que trata esta Lei.

Art. 3º - Somente serão refinanciadas as dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que emitirem títulos públicos especiais, com remuneração equivalente aos encargos previstos nos respectivos contratos de refinanciamento para os quais sejam dados em garantia, com registro no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC, administrado pelo Banco Central do Brasil, e endossáveis a partir do vencimento, com poder liberatório sobre suas receitas próprias, nos respectivos montantes da dívida consolidada com base nos artigos 1º e 2º desta Lei, e que os depositarem junto ao Tesouro Nacional, a título de garantia dos valores refinanciados.

§ 1º - Em caso de não recebimento de seus créditos, o Tesouro Nacional poderá executar a garantia de que trata este artigo, sacando contra a conta de centralização de receitas próprias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 2º - A remuneração dos títulos de que trata este artigo somente cessará quando de sua efetiva quitação pelo emitente.

§ 3º - A critério do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, poderão ser aceitas, ainda, como garantia do refinanciamento, as quotas próprias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de que tratam, respectivamente, os artigos 158, incisos III e IV, e 159, incisos I, alíneas "a" e "b" e II da Constituição Federal.

Art. 4º - Os créditos líquidos e certos a que se refere o § 2º do art. 1º desta Lei, apurados pelos respectivos valores de face, serão consolidados e atualizados até 30 de setembro de 1991, de acordo com as condições originais de cada contrato ou respectivo crédito.

§ 1º - Após a assinatura do contrato de refinanciamento, os créditos decorrentes de eventual inadimplemento de órgãos e entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo Poder Público Federal serão, a critério do credor, compensados mediante a redução do saldo devedor refinanciado com base nesta Lei.

§ 2º - Considera-se inadimplemento, para os fins deste artigo, a falta de solução negociada para atrasos de pagamento, até noventa dias contados a partir do vencimento original da obrigação.

Art. 5º - (Vetado).

a) (vetado).

b) (vetado).

c) (vetado).

Art. 6º - O Poder Executivo, por intermédio do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, assegurará aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como às suas respectivas autarquias, fundações públicas e empresas nas quais detenham, direta ou indiretamente, o controle acionário, em suas operações de crédito externo, as mesmas condições de pagamento ou de refinanciamento da dívida externa que o Brasil venha a obter em decorrência de negociações junto a credores estrangeiros.

Parágrafo único. As dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios junto ao Tesouro Nacional, decorrentes de negociações de contratos de dívida externa serão garantidas, a critério do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, pelas quotas próprias a que se referem os artigos 158, incisos III e IV, e 159, incisos I, alíneas "a" e "b", e II, da Constituição Federal e, sendo essas insuficientes, complementadas pela emissão de títulos especiais, na forma do art. 3º desta

Lei, ao par, pelo valor renegociado, além de outras garantias em Direito admitidas.

Art. 7º - O montante da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em 30 de setembro de 1991, será refinanciado mediante a celebração de contrato específico, observado o disposto no § 4º do art. 1º e no art. 3º, desta Lei, e excluídos os títulos em poder dos tomadores finais.

§ 1º - O montante de que trata este artigo será atualizado, até a data da assinatura do contrato, com base no custo médio diário de financiamento dos títulos da dívida pública mobiliária federal, divulgado pelo Banco Central do Brasil, observados os limites de rolagem estabelecidos pelas normas vigentes.

§ 2º - Os títulos a serem emitidos como garantia dos contratos de que trata este artigo terão prazo de resgate iguais aos das prestações da dívida refinanciada e sobre os mesmos incidirão encargos equivalentes ao custo médio diário de financiamento dos títulos da dívida pública mobiliária federal, divulgado pelo Banco Central do Brasil.

Art. 8º - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, a partir da data da assinatura dos contratos de refinanciamento a que se refere esta Lei e até 31 de dezembro de 1998, emitirem títulos da dívida pública mobiliária, exceto aqueles destinados ao atendimento dos precatórios judiciais previstos no art. 33 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, terão todo o saldo a que se refere o art. 1º desta Lei imediatamente considerado vencido, podendo ter executadas as garantias que lhe dão respaldo.

Parágrafo único. Os títulos destinados ao atendimento dos precatórios judiciais não serão registrados no SELIC.

Art. 9º - O montante líquido de direitos e obrigações de natureza financeira de responsabilidade das concessionárias de energia elétrica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, será refinanciado em separado, segundo os mesmos princípios estabelecidos no art. 1º desta Lei, no que couber.

§ 1º - O refinanciamento a que se refere este artigo é assegurado a quaisquer débitos não alcançados pelas regras da Lei nº 7.976, de 27 de dezembro de 1989, devendo as entidades inadimplentes, em relação a essas dívidas, regularizar suas posições frente ao Tesouro Nacional, como condição prévia à assinatura dos contratos a que se refere esta Lei.

§ 2º - O montante líquido refinanciado será garantido pelas receitas próprias das empresas concessionárias, bem como por outras garantias em Direito admitidas, a critério do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, não integrando o montante de endividamento dos respectivos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Art. 10 - É facultado às entidades públicas de saneamento básico dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o mesmo tratamento dispensado às concessionárias de energia elétrica, conforme o artigo anterior.

Art. 11 - Se as receitas próprias das entidades mencionadas nos artigos 9º e 10 desta Lei não forem suficientes para garantir os respectivos contratos de refinanciamento objeto desta Lei, ficam os seus controladores, Estados, Distrito Federal e Municípios, obrigados a complementá-las na forma do Art. 3º e, se ainda insuficientes, com as quotas próprias a que se referem os artigos 158, incisos III e IV, e 159, incisos I, alíneas "a" e "b" e II, da Constituição Federal e outras em Direito admitidas, a critério do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, não podendo essas últimas ultrapassar a dez por cento do total das garantias oferecidas.

Parágrafo único. No caso de garantia complementar oferecida pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, o seu montante será incluído no limite de endividamento do respectivo garantidor.

Art. 12 - Para fins do refinanciamento de que trata esta Lei, é exigida a adimplência das parcelas das dívidas vencidas entre 30 de setembro de 1991 e a data da assinatura dos respectivos contratos de refinanciamento de que trata o art. 1º desta Lei.

Art. 13 - O disposto nesta Lei, especialmente nos seus artigos 2º, 3º, 7º e 8º, observará as resoluções do Senado Federal, previstas nos incisos V, VI, VII, VIII e IX do art. 52 da Constituição Federal.

Art. 14 - O Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional:

I - no prazo de noventa dias contados da data de sua assinatura, cópias dos contratos de refinanciamento a que se referem os artigos 1º, 7º, 9º e 10 desta Lei;

II - até 15 de março de 1992, projeto de lei dispondo sobre a compatibilização da execução desta Lei e as normas aprovadas pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamento, para 1992.

Art. 15 - (Vetado).

Art. 16 - O Poder Executivo expedirá, no prazo de noventa dias, normas regulamentando a execução do disposto na presente Lei.

Art. 17 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 18 - Revogam-se as disposições em contrário."

Como ressei de sua ementa e de seu texto, trata-se de diploma legal que autoriza o Poder Executivo a consolidar e refinanciar a dívida das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto a órgãos e entidades controladas, direta e indiretamente, pela União (excetuadas as provenientes de contrato de capital de giro ou de natureza mercantil), bem como as representativas de títulos da dívida pública mobiliária.

Dispõe, em suma:

a) que a dívida será refinanciada em 80 prestações trimestrais e o chamado "serviço da dívida" que exceder os limites estabelecidos pelo Senado em 40 meses (arts. 1, §§ 3º e 4º, e art. 2º);

b) que em garantia do refinanciamento serão emitidos tantos títulos quantas forem as prestações, os quais permanecerão depositados no Tesouro Nacional, para serem sacados, em caso de inadimplemento, contra a conta de centralização de receitas próprias dos Estados, Distrito Federal e Municípios, junto ao Tesouro Nacional;



c) que, ainda em garantia, poderão ser aceitas as quotas do Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios, resultante da arrecadação do IPVA, ICMS, IR e IPI (art. 3º, § 3º);

d) que a dívida mobiliária será refinanciada mediante contrato específico, proibida a emissão de novos títulos da dívida pública até 1998;

e) que os débitos de concessionárias de energia elétrica e das entidades de saneamento básico terão como garantia as receitas próprias dessas entidades, reforçada, se for o caso, pelas quotas de repartição das receitas tributárias.

Dispõe, ainda, a mencionada lei que a consolidação e refinanciamento do serviço da dívida, da dívida mobiliária, e ainda a emissão dos títulos a serem dados em garantia obedecerão a resoluções do Senado Federal, previstas nos incs. VI a IX do art. 52 da CF; e que o Poder Executivo deverá elaborar projeto de Lei dispondo sobre a compatibilização da execução da lei, diante das normas aprovadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei de Orçamento, para 1992, cumprindo-lhe, ainda, expedir regulamento para execução do diploma legal em referência.

Ora, o de que cuida o art. 52 da Constituição Federal, nos incisos enumerados na inicial, é da fixação, pelo Senado Federal, de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; de limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno das referidas entidades de direito público; de limites e condições para



a concessão de garantia da União em operações de crédito da mesma natureza; e do limite e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A lei em tela, ao revés, como se viu, cogita da consolidação e do reescalonamento de dívidas das administrações direta e indireta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto a órgãos e entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, isto é, de débitos já existentes, em relação aos quais a União e seus entes figuram como credores.

Ao contratar a consolidação e refinanciamento desses débitos, nem os entes devedores nem a União estão aumentando a sua dívida pública.

E quando a lei tratou de refinanciamento do serviço da dívida e da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios fê-lo com a ressalva de que sejam observados os limites estabelecidos em resoluções do Senado Federal, valendo dizer que, ultrapassados os limites anteriormente fixados, por ato de competência do Senado, o refinanciamento somente se dará mediante nova autorização de nossa Câmara Alta.

Assim, no que concerne à primeira alegação do autor — alusiva à inconstitucionalidade formal e á violação de incisos citados, do art. 52 da CF/88 —, não se vislumbra o **fumus boni juris**, ou a plausibilidade da tese da inconstitucionalidade, já que, do resultado da análise feita, nenhuma evidência restou de haver sido usurpada a competência do Senado Federal no que concerne ao

controle, que lhe cabe com exclusividade, do endividamento das entidades públicas interessadas, prevendo a lei, ao revés, estrita observância às resoluções expedidas sobre a matéria pelo Senado.

Tampouco se pode ter por plausível a arguição de afronta ao art. 163 da CF/88, que prevê a elaboração de lei complementar para a instituição de normas que disponham sobre dívida pública (inc. II), concessão de garantias pelas entidades públicas (inc. III) e emissão e resgate de títulos (inc. IV).

As normas aí previstas destinar-se-ão à regulamentação, em termos abstratos, da matéria acima enumerada.

No presente caso, o que se tem em vista são débitos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, já existentes, vencidos até determinada data, possibilitando a sua consolidação e refinanciamento. Os títulos a serem emitidos pelas entidades públicas mencionadas não têm o caráter de títulos da dívida pública, destinados ao atendimento de desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de obras e serviços públicos, como ocorre com títulos representativos da dívida fundada.

Conseqüentemente, não haveria exigir-se, no caso, a edição de lei complementar, bastando a lei ordinária, que contempla, como se frisou, situação específica, nela definida com precisão, sem pretensões de vir a ser aplicada a casos futuros de operações de endividamento das entidades públicas da federação, mesmo porque, como se viu, o que faz é autorizar a consolidação e o refinanciamento de determinados débitos insolvidos.



Parece óbvio que a ausência da lei a que alude o art. 163 da CF não poderia constituir óbice ao refinanciamento dos débitos de que trata.

Ainda, entretanto, que assim não fosse, não concorreria, no presente caso, o pressuposto da conveniência da pretendida suspensão de eficácia da lei, estando-se, como se está, diante de tentativa de equacionamento de problema dos mais angustiantes, qual seja, o do endividamento excessivo de inúmeras unidades federativas, que se ergue, ao que se diz, como obstáculo dos mais sérios ao cumprimento de sua finalidade de bem servir às populações que congregam.

De registrar-se, ainda, que se está diante de lei pendente de regulamentação, não apenas por meio de ato do Poder Executivo, mas também de diploma legislativo que a compatibilize com as normas disciplinadoras da execução orçamentária da união, no corrente exercício, circunstância que desfigura, quase por completo, o seu poder de causar, de imediato, qualquer dano de natureza irreparável, para o interesse de quem quer que seja.

Ante o exposto, meu voto é no sentido de indeferir a cautelar.

* * * * *



ismr

11/03/92

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
FEDERAL (MEDIDA LIMINAR)

Nº 686-0 DISTRITO

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO - Peçô Vênia ao eminente Relator para dissentir de S. Exa., eis que tenho por juridicamente relevantes os fundamentos com que ajuizada a presente ação direta de inconstitucionalidade.

Trata-se de analisar a legitimidade constitucional do ato estatal impugnado, cuja edição - **sustenta o autor** - teria implicado usurpação da competência privativa do Senado Federal.

O conteúdo material da lei ora impugnada, consoante enfatiza o Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB, submeter-se-ia, em função de sua natureza mesma, à atividade **unicameral** do Senado da República, a quem efetivamente compete, **mediante Resolução própria**, dispor sobre a disciplina e o regramento das matérias consubstanciadas nos incisos V a IX do art. 52 da Constituição Federal.

A plausibilidade jurídica da tese ora deduzida nesta sede jurisdicional concentrada encontra-se bem evidenciada, especialmente se se tiver presente o magistério irrepreensível de GERALDO ATALIBA ("Empréstimos Públicos e o seu Regime Jurídico", p. 192, 1973, RT), para quem, **verbis**:



"Esta competência do Senado (...) é privativa. 'Privativa', esclareceu magistralmente Rui Barbosa, significa exclusiva, que priva qualquer outro órgão ou pessoa, que os exclui da mesma competência. O titular da competência exclusiva opõe-na 'erga omnes'. Ninguém mais - órgão ou pessoa subordinado, coordenado, superordenado ou independente - pode exercer idêntica competência. Nem o seu não exercício autoriza a outrem o arrogar-se a competência privativa. Daí ser inconstitucional qualquer outro ato expressivo dessa competência, ou em seu campo inserível, que não promane do Senado.

.....

E, por ser privativa, tal competência é 'indelegável e inderrogável'. Derrogá-la não pode a lei do Congresso - já que vivemos em regime de Constituição rígida - como delegá-la não pode, em ninguém, o próprio Senado. Efetivamente, nenhuma lei pode ampliar, restringir ou modificar uma competência privativa outorgada diretamente pelo texto constitucional. E nem o próprio Senado pode dela abrir mão, delegando-a em outro órgão, seja ele qual for. E se de competência indelegável se trata, não a pode comissionar em ninguém sob pretexto algum, nem total nem parcialmente, nem direta nem indiretamente, pena de fraude à

Constituição.

Se delegação - 'mesmo implícita' - houver, será inconstitucional, como 'inconstitucional e inoperante será a norma ou ato do delegado que tal delegação jamais poderia receber'."

De outro lado - e mesmo que se possa admitir, na disciplinação normativa do tema, a atuação bicameral das Casas legislativas do Congresso Nacional -, ainda assim subsistiria o relevo jurídico do tema.

Com efeito, não se pode desconsiderar que o Legislativo, mesmo agindo sob o princípio da bicameralidade, estaria inibido de dispensar, mediante lei ordinária, tratamento jurídico a matéria constitucionalmente sujeita ao domínio normativo de lei complementar (CF, art. 163, II).

Por todos esses motivos, Sr. Presidente, vejo-me compelido - ante a relevância manifesta da tese - a dissentir do eminente Relator.

Com estas considerações, defiro a suspensão cautelar postulada.

É o meu voto.



/tam.

11.03.92

Tribunal Pleno

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 686 - DISTRITO FEDERAL
(MEDIDA LIMINAR)

V O T O

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE - Senhor Presidente, não chego a dizer que as alegações carecem de plausibilidade jurídica. Confesso que me impressionou a petição do PSDB a que tive acesso; não tive em mãos a outra.

O voto do eminente Relator, se não me convenceu da implausibilidade, parece-me, porém, que oferece, à primeira vista, uma razoável solução compatibilizadora dessa aparente antinomia contextual das três normas relevantes em causa: a da competência do Congresso Nacional para legislar sobre operações de crédito; a competência da lei complementar de normas gerais sobre finanças públicas, do art. 163, cuja ausência, é evidente, não pode paralisar as operações e, finalmente, o "carro-chefe" da arguição de inconstitucionalidade, que é a competência exclusiva do Senado, segundo o art. 52, a qual, pelo próprio contexto em que se insere, mais parece indicar a deliberação em torno de operações concretas, ou, pelo menos, de operações em determinado período de tempo, do que o estabelecimento de normas gerais.

ADIn nº 686 - DF

- 2 -

De tal modo, Senhor Presidente, que peço vênia ao eminente Ministro *Celso de Mello* para, sem prejuízo de maior reflexão sobre o tema no julgamento de mérito, acompanhar o voto do eminente Relator e indeferir a liminar.

mcpr/

26/03/92

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
FEDERAL

Nº 686-0 DISTRITO

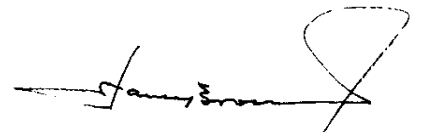
V O T O

VISTA

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD: Senhor Presidente, vou pedir licença ao Senhor Ministro Relator, que indefere a liminar, para deferí-la, e vou dar apenas duas razões para assim decidir e ficar, nesse caso, na companhia do Sr. Ministro CELSO DE MELLO. Começaria pelo parágrafo 1º do art. 1º; diz assim:

"Para os fins do disposto neste artigo, a União assumirá as dívidas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive aquelas originalmente de responsabilidade das entidades por eles controladas, direta ou indiretamente, e contraídas junto a entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, bem como aquelas representativas de títulos da dívida pública mobiliária dos Estados."

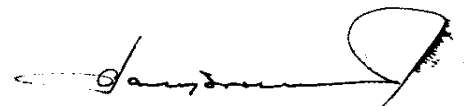
Quer dizer: "entidades controladas pelos Estados". Neste ponto, pelo menos, no juízo cautelar, acharia conveniente que houvesse a suspensão.



Mas há um outro motivo que me faz estender o meu voto, à toda a lei e para tanto me louvo no voto do eminente Relator, preciso, exato e elucidativo. Diz S. Exa.:

- "a) que a dívida será refinanciada em 80 prestações trimestrais e o chamado "serviço da dívida" que exceder os limites estabelecidos pelo Senado em 40 meses (arts. 1, parágrafos 3º e 4º, e art. 2º);
- b) que em garantia do refinanciamento serão emitidos tantos títulos quanto forem as prestações, os quais permanecerão depositados no Tesouro Nacional, para serem sacados, em caso de inadimplemento, contra a conta de centralização de receitas próprias dos Estados, Distrito Federal e Municípios, junto ao Tesouro Nacional;
- c) que, ainda em garantia, poderão ser aceitas as quotas do Fundo de Participações dos Estados, Distrito Federal e Municípios, resultante da arrecadação do IPVA, ICMS, IR e IPI (art. 3º, parágrafo 3º).
- d) que a dívida mobiliária será refinanciada mediante contrato específico, proibida a emissão de novos títulos da dívida pública até 1998;"

Eu sei, Sr. Presidente, V. Exas. sabem, que os contratos da dívida pública, são de longo prazo, às vezes têm

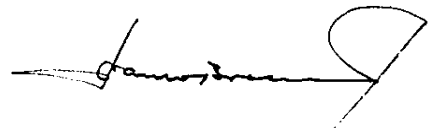


duração centenária.

O que impressionou no caso em exame é que os futuros governantes ficarão com as mãos atadas para governar os seus Estados. Vejam V.Exa.: são sessenta prestações trimestrais, ou seja, sete anos e oito meses multiplicados por três; vinte e tantos anos, seis períodos governamentais, a partir de agora, que vão ficar tolhidos em sua administração.

Há tempos tive ensejo de examinar questão que guarda semelhança com a presente. Um prefeito, depois de perder a eleição, propôs que o pessoal de obras do Município tivesse estabilidade por trinta e seis meses; gesto interessante, protetivo do pessoal; só que compromete a administração do seu sucessor. O empregador não pode dar mais do que está assegurado na Consolidação? Pode, mas quando quem dá dá o que é seu; quando se trata de um administrador, e mero administrador, vinculado a um fim, será que pode fazê-lo, de forma a comprometer a administração futura?

Quando estava no Senado fiquei impressionado com a facilidade com que era concedida autorização para os Estados elevarem o montante das suas dívidas, interna e externa, além dos parâmetros fixados em resolução do Senado, nos termos da Carta Constitucional então vigente. Como Senador pelo Rio Grande do Sul, examinei a situação do meu Estado, chegando à conclusão de que o Rio Grande caminhava para a ingovernabilidade; trabalhava então com dois documentos oficiais: com o parecer prévio do Tribunal de Contas e com o balanço geral do Estado. A evolução da dívida mostrava,



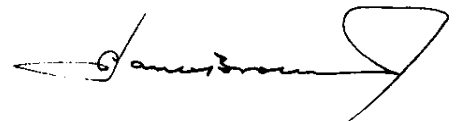
nitidamente, que o Estado chegaria à ingovernabilidade. É fácil fazer dívida, especialmente quando outro vai pagar. Muito fácil! Então, comecei a me opor, e fui acusado de ser contra o progresso do Rio Grande do Sul!!!

Falo na situação do Rio Grande do Sul porque a estudei detidamente e tenho trabalho impresso sobre isso. Mas a situação dos Estados é mais ou menos essa; é fácil fazer dívida, volto a dizer, especialmente quando o vencimento do empréstimo cai em governo seguinte. É uma beleza; recebe-se o empréstimo, gasta-se o dinheiro e deixa-se a conta para ser paga pelo sucessor!

O SENHOR MINISTRO ILMAR GALVÃO (RELATOR): Peço vênia ao eminente Ministro PAULO BROSSARD, para enfatizar que, contrariamente ao que vem ele sustentando, os autores das ações ora apreciadas alegaram, justamente, que a lei sob enfoque teve o efeito de beneficiar os estados devedores, em detrimento aos estados que foram pontuais nos pagamentos de sua dívida pública para com a União, o que leva à conclusão de que se está diante de lei que ameniza a situação dos Estados, e não de lei que agrava.

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD : Mas não estou me baseando na inicial, mas na minha experiência. Creio que, em juízo cautelar, tem-se um pouco mais de liberdade.

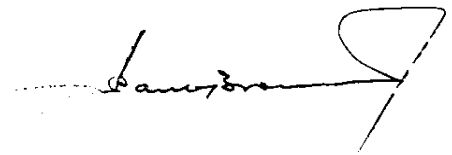
O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE: Os argumentos de V.Exa. têm-se impressionado muito, mas as questões que suscitam não são urgentes. A dúvida que tenho é, se realmente,



serão eficazes essas garantias da União. Mas isso surgirá depois.

O SENHOR MINISTRO PAULO BROSSARD: Vejo, aqui, que os Estados ficam proibidos de emitir títulos da dívida pública até 1998. Realmente tenho sérias dúvidas se os Estados não ficarão, afinal de contas, como províncias à disposição do Poder Central, implicando em ofensa profunda à Federação.

Lamentando não acompanhar o eminente Relator, defiro a cautelar.



26/03/92

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
FEDERAL

Nº 686-0 DISTRITO

(MEDIDA LIMINAR)

V O T O

O SR. MINISTRO CÉLIO BORJA - Sr. Presidente, quando o Supremo Tribunal Federal foi chamado a julgar a pretensão do Governo do Estado da Paraíba de ver subtraídos da liquidação extrajudicial do Banco do Estado os créditos decorrentes da arrecadação de tributos de competência estadual, ele decidiu que o princípio da impenhorabilidade dos bens públicos não punha a salvo da ação do credor federal, ou até mesmo da ação do Banco Central, os impostos, taxas e outras rendas arrecadados pelo Tesouro estadual.

Gostaria de examinar com maior vagar as teses que, a meu ver, foram doutissimamente sustentadas no voto do eminente Relator. Contudo, sem comprometer o julgamento final desta ação direta de inconstitucionalidade, acompanho o voto de S. Exa., indeferindo a cautelar.

26/03/92

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 686- DISTRITO FEDERAL

V O T O

(MEDIDA LIMINAR)

O SENHOR MINISTRO OCTAVIO GALLOTTI:- Sr. Presidente, peço vênia ao eminente Relator, e aos Colegas que o seguiram, para acompanhar os votos dos eminentes Ministros Celso de Mello e Paulo Brossard, que me convenceram da relevância jurídica da afirmação fundada na necessidade de preservar a competência privativa do Senado Federal, estabelecida no art. 52, incisos VII a IX da Constituição Federal.

Portanto, Sr. Presidente, defiro a medida cautelar. *Octavio Gallotti*

mscp/

26.03.1992.

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 686 - DISTRITO FEDERAL

(Medida Liminar)

V O T O

O SENHOR MINISTRO SYDNEY SANCHES (PRESIDENTE): -

Peço vênia aos Srs. Ministros CELSO DE MELLO, PAULO BROSSARD, OCTÁVIO GALLOTTI e NÉRI DA SILVEIRA para acompanhar o Relator e os que o seguiram.

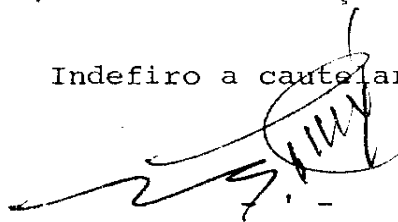
Tenho sérias dúvidas sobre a constitucionalidade da lei impugnada. Entendo, porém, que, no caso, se deve fazer a opção entre dois males: suspender a lei ou permitir que ela produza seus efeitos até que o Tribunal julgue o mérito da ação.

Estou convencido de que seria um mal maior suspendê-la, tais as circunstâncias criadas para os Estados e para os Municípios, com o endividamento geral e com as normas que, bem ou mal, procuraram resolver o problema deles perante a União.

Opto pela solução que cria um mal menor temporário, ao invés de optar por aquela, que, a meu ver, criaria um mal maior, ainda que também temporário.

Fico, pois, em que faltou o requisito do "**periculum in mora**", embora reconheça a relevância da fundamentação da ação.

Indefiro a cautelar.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 686-0 - medida liminar

PROCED. : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. ILMAR GALVÃO
REQTE. : PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB
ADV. : MIGUEL REALE JUNIOR
REQDO. : PRESIDENTE DA REPÚBLICA
REQDO. : CONGRESSO NACIONAL

Decisão : Após os votos dos Srs. Ministros Relator, Marco Aurélio, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence, indeferindo a medida cautelar, e do voto do Sr. Ministro Celso de Mello, deferindo-a, pediu vista dos autos o Sr. Ministro Paulo Brossard. Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antônio Machado da Silva, substituto. Plenário, 11.3.92.

Decisão : Por maioria de votos, o Tribunal indeferiu a medida cautelar de suspensão da Lei nº 8.388, de 30.12.1991, vencidos os Ministros Celso de Mello, Paulo Brossard, Octavio Gallotti e Néri da Silveira, que a deferiam. Votou o Presidente. Plenário, 26.3.92.

Presidência do Senhor Ministro Sydney Sanches. Presentes à sessão os Senhores Ministros Néri da Silveira, Octavio Gallotti, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão.

Ausente, justificadamente, o Senhor Ministro Moreira Alves.

Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.

Luiz Tomimatsu
Secretário