

145  
DR. ADROALDO MESQUITA DA COSTA  
CONSULTOR-GERAL DA REPUBLICA

SENADO FEDERAL — COMPETÊNCIA

INTERPRETAÇÃO DO ART. 33 DA  
CONSTITUIÇÃO FEDERAL

(PARECER)

COMPOSTO, REVISADO E IMPRESSO NO  
SERVIÇO GRÁFICO DO SENADO FEDERAL  
BRÁSILIA — D. F.

— Publicado na "Revista de  
Informação Legislativa"  
(Nº 7)

BRÁSILIA — D.F.  
1965

PR-32.183/64 — N.º 142-H, de 16 de fevereiro de 1965. “Aprovo.  
Em 9 de abril de 1965.” (Rest. ao M. F. em  
19-4-65.)

**Assunto:** Art. 33 da Constituição Federal.

- Interpretação ampla, de modo a atender aos objetivos e finalidades da norma.
- Não podem os Estados-Membros e Municípios fazer operações financeiras, que envolvam o crédito nacional, sem prévia autorização do Senado.

#### PARECER

O Estado da Paraíba celebrou contrato com firmas iugoslavas para aquisição de equipamento agrícola e rodoviário. Parte da compra (20%) a ser paga à vista, e o restante, a prestações, acrescido de juros compensatórios de 6% a.a., calculados sobre o saldo devedor e pagáveis, juntamente com o principal, no vencimento das respectivas prestações.

2. Solicitado o aval do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, para proceder-se à operação em aprêço, entendeu este que só poderia fazê-lo, se satisfeita a exigência do art. 33 da Constituição Federal, qual seja a de prévia autorização do Senado.

3. Em sentido contrário, emitiu parecer o eminente jurisconsulto Pontes de Miranda, respondendo consulta do Estado interessado.

4. Coube à douta Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional emitir parecer para dirimir a controvérsia. Nêle, concluiu-se pela necessidade da prévia autorização do Senado.

5. As teses em debate podem ser assim enunciadas: Entende o Banco, já agora com o apoio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que adotou integralmente o douto parecer do assistente jurídico, Dr. Sebastião José França dos Anjos, que tal contrato de compra e venda a prestações, embora não se configure, *stricto sensu*, como empréstimo em dinheiro, resulta numa obrigação de pagar ao exterior, devendo, portanto, ser abrangido pela regra do art. 33 da Constituição Federal. Alega o Estado interessado, escudado no parecer de Pontes de Miranda, que o aval do Banco independe da citada autorização da Câmara Alta, por isso que, no caso, somente houve contrato de compra e venda — mais precisamente, de fornecimento —, em que os pagamentos são parciais.

6. Os fatos circunstanciais da hipótese em estudo são estes:

a) o Estado da Paraíba adquiriu equipamento agrícola e rodoviário mediante contrato de compra e venda em firmas iugoslavas;

b) o contrato estabeleceu as seguintes condições de pagamento: 20% à vista e o restante em prestações vencíveis semestralmente, por um prazo de cinco anos, com juros de 6% a. a.;

c) as empresas vendedoras recorreram e obtiveram financiamento do Banco do Comércio Exterior da Iugoslávia, para ensejar o cumprimento do contrato de fornecimento das máquinas;

d) consultadas a SUMOC, a CACEX e a SUDENE, a primeira registrou o financiamento, a segunda aprovou a licença e a terceira nada opôs;

e) vinculou-se a compra à condição de o comprador entregar aos vendedores garantia irrevogável por um dos três bancos: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, Banco do Brasil S.A., Banco do Nordeste do Brasil S.A.;

f) finalmente, os pagamentos se realizariam nos termos do Acôrdio de Comércio e Pagamentos, concluído a 1º de abril de 1958, entre o Brasil e a Iugoslávia.

7. A matéria de direito refere-se à exegese do art. 33 da Constituição Federal, *in verbis*:

"Art. 33 — É defeso aos Estados e aos Municípios contrair empréstimo externo sem prévia autorização do Senado Federal."

8. Ao referir-se a Constituição a "empréstimo externo", teria restringido "a prévia autorização do Senado", apenas, ao contrato de mútuo com aquelas características do Direito Privado? Pode e deve o exegeta dar sentido mais amplo, de modo a que a exigência se estenda a qualquer obrigação de pagar, assumida no exterior, pelas unidades federativas?

9. Para o preclaro jurista Pontes de Miranda:

"Empréstimo, no art. 33 da Constituição de 1946, está no sentido de mútuo. Não se inclui no conceito de compra e venda a prestações, como não se incluiria a locação, inclusive o fretamento. Seria absurdo que se proibisse a entidades estatais, paraestatais ou autárquicas contratar compra e venda no estrangeiro, a prazo ou com pagamentos sucessivos, ou contratar fornecimentos, a prazo ou com pagamentos sucessivos." (Fls. 17 e 18.)

10. Assim, entretanto, não entende a Divisão de Estudos Jurídicos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico, que, em tórno do assunto, se pronunciou nestes termos:

"É preceito basilar da hermenêutica moderna que o legislador, e muito menos o legislador constitucional, não esteja vinculado à terminologia técnica ou a conceitos particulares. Assim, ao se referir a empréstimos externos que venham a ser contraídos pelo Estado da Federação, não quer a Constituição vigente atingir apenas os contratos de mútuo, que, formalmente, constituem os empréstimos em dinheiro, coisa fungível por excelência. O sentido da norma constitucional é muito mais amplo e abrange qualquer obrigação de pagar, assumida no exterior pelas unidades federativas.

A entender-se prevalecente a interpretação literal do dispositivo consignado no art. 33 da Carta Magna federal, chegar-se-ia ao absurdo de concluir que os Estados-Membros poderiam celebrar contrato de abertura de crédito no exterior, eis que este *nomen iuris* se extrema dos contratos de empréstimo." (Fls. 8.)

11. Por seu turno, a Procuradoria-Geral da Fazenda, depois de citar a lição de Carlos Maximiliano, segundo a qual, na exegese do Direito Constitucional,

"por abranger matéria vastíssima em um complexo restrito, nem sempre se resolvem as dúvidas ou se atinge o alcance preciso das disposições escritas, como aplicar preceitos da vulgar exegese jurídica, adequadas a leis minuciosas, relativamente mais perfeitas e destinadas a fins particulares",

e, sobretudo porque, no caso, se cogita de *empréstimo público* — figura de conceituação própria e alcance bem mais amplo —, concordou com a tese defendida pelo órgão jurídico do Banco, vale dizer, que o contrato de compra e venda a prestações, de que se trata, está atingido pela regra do art. 33 da Constituição Federal.

12. Como se pode ver dos trechos retrotranscritos dos defensores das teses controvertidas, levadas às suas últimas conseqüências, ambas redundariam em absurdo. Nem se pode considerar a compra e venda a prestações, efetuada

no exterior, por um Estado-Membro ou Município, em qualquer hipótese, sujeita à regra do art. 33 da Constituição, nem tampouco restringir-se o alcance da norma em aprêço tão-somente ao mútuo, com as características e conceituação do Direito Privado.

13. Com efeito, o espírito do dispositivo constitucional — di-lo Carlos Maximiliano — é evitar exagêro no contratar empréstimos externos e a impontualidade no pagamento dos juros e amortizações, a fim de que se não prejudique o crédito *nacional* (grifei). (*Comentários à Constituição Brasileira* — 1946 — vol. I — pág. 386.) Pontes de Miranda, no seu *Comentário à Constituição de 1946* (2ª Ed. — vol. II — pág. 176), sôbre o assunto, afirma categórico:

“Bem tardia providência, a da Constituição de 1934, que chegou até hoje. Estados-Membros e Municípios, após 1891, crivaram-se de *dívidas externas* (grifei), sem estudo demorado das cláusulas que nelas se inseriam e empenhando as rendas mais importantes.”

Themístocles Cavalcanti, em *A Constituição Federal Comentada* (1948 — vol. I — pág. 413), observa:

“Justa e necessária, portanto, a medida. Em consequência, pode o Senado verificar as condições do empréstimo, valor, tipo e seu destino ou aplicação. Pode, naturalmente, impor outras condições e encaminhar outras soluções mais úteis ao Estado ou Município.”

14. É, assim, fora de dúvida que o art. 33 da Constituição visou a coibir abusos dos Estados-Membros e Municípios em contrair dívida externa, sujeitando os empréstimos respectivos à prévia autorização do Senado Federal.

15. A compra e venda, realmente, não é contrato de empréstimo. Mas a compra e venda a prestações, como a de que se trata, mediante contrato onde se fixam juros de 6% a. a. e se estipula um aval, como garantia de pagamento do principal e juros, de banco governamental brasileiro, nenhuma diferença tem, com vistas ao art. 33 da Constituição, do empréstimo ali referido. Ambos são operações financeiras, envolvendo o problema do crédito, sujeitas à impontualidade do Estado-Membro, com reflexos danosos ao *crédito nacional*, além de substancialmente serem iguais, para o efeito de se contraírem dívidas externas.

Por estas razões, *data venia*, também entendo necessária a prévia autorização do Senado, na forma do art. 33 da Constituição, em casos que tais. Os Estados-Membros e Municípios não podem, sem quebra do art. 33 precitado, fazer operações financeiras no exterior, que envolvam o crédito nacional, sem a prévia autorização do Senado Federal, ainda que se não trate de contrato de empréstimo *stricto sensu*.

*Sub censura.*

Brasília, 16 de fevereiro de 1965. — *Adroaldo Mesquita da Costa*,  
Consultor-Geral da República.

Diário Oficial de 19-4-65, pág. 3.762.