

SENADO FEDERAL — COMPETÊNCIA

Autorização para empréstimo externo a ser contraído por Estado, pelo Distrito Federal ou por Municípios.

Na Sessão de 4 de julho de 1963, o Sr. Senador Afonso Arinos apresentou a seguinte

INDICAÇÃO N.º 2, DE 1963 (*)

Nos termos dos arts. 220 e 222, n.º II, do Regimento Interno, indico sejam ouvidas as Comissões de Constituição e Justiça, de Relações Exteriores e de Finanças, sobre a circular do Exm.º Sr. Ministro da Justiça aos Governadores de Estado, relativa à concessão de empréstimos externos aos Estados-Membros.

A consulta às Comissões, segundo as competências respectivas, terá especialmente em vista:

- 1 — fixar as atribuições constitucionais do Senado, em face do referido ato do Poder Executivo;
- 2 — tratar normas de coordenação da ação do Senado com a do Ministério das Relações Exteriores para o exercício das atribuições referidas;
- 3 — caracterizar as operações levadas a efeito pelos Estados-Membros de forma a verificar se se enquadram nas atribuições privativas do Senado, tendo em vista, também, o disposto no art. 5.º, XV-b, da Constituição Federal.

Sala das Sessões, em 4 de julho de 1963. — **Afonso Arinos.**

(*) D.C.N. — S. II — 5-7-63, pág. 1.576.

Justificando a Indicação, assim se expressou o Sr. Afonso Arinos:

"Sr. Presidente, este é o texto da indicação que eu gostaria — caso fôsse possível — de justificar brevemente da tribuna.

Crelo que agora é chegado o momento de o Senado estabelecer, de forma tanto quanto possível definitiva, as normas a serem adotadas no seu procedimento, com referência ao conjunto de atribuições privativas que lhe foram conferidas pelo texto constitucional.

Não é nova esta matéria, ou, antes, não é inédito este estudo. No passado de nossa Casa, e mesmo das duas Casas do Congresso Nacional, desde a Primeira República, com a formação do Senado Federativo ao modelo americano, inúmeras vezes se tem procurado sistematizar a série de princípios e de conceitos que se aplicam às funções específicas do Senado no quadro republicano.

Eu mesmo, Sr. Presidente, tive, em algumas oportunidades, ocasião de proceder a estudos desta natureza.

Lembro, por exemplo, que, antes de ter a honra de ingressar neste recinto, ainda como Deputado Federal fiz, a pedido do meu Partido, um exame sobre as limitações impostas à competência legislativa do Senado com referência às leis tributárias, segundo a tradição do nosso Direito Constitucional. E, em outra ocasião, às vésperas de deixar o mandato na Câmara dos Deputados, já eleito para a Câmara Alta do Congresso, fiz também, desta vez da tribuna, uma longa exposição sobre o significado da igualdade de representação dos Estados no Senado, e isso a propósito da votação da emenda constitucional que tinha por objetivo acolher, no nosso Senado federativo, o princípio dos senadores vitalícios, que é praticado em algumas Câmaras senatórias em países de estrutura constitucional diferente da nossa.

Mas acredito que a circular, preparada pelo eminente Sr. Ministro da Justiça e distribuída aos diferentes Governos de Estado, oferece, sem qualquer preocupação circunstancial ou de imediatismo político, oferece uma base e uma ocasião verdadeiramente magníficas para que as comissões de nosso Legislativo se esmeiem no sentido dessas questões, a fim

de que possamos partir de bases coordenadoras mais coerentes, para não apenas o exercício continuado das nossas atribuições como também para que possamos prestar a colaboração do Senado, que, no caso, é uma colaboração decisiva, ao ensejo da existência de dúvidas, como aquelas que foram suscitadas, com referência à aplicação da mencionada circular ministerial.

Não há dúvida, Sr. Presidente, que temos, regulando os dispositivos constitucionais que outorgam determinadas atribuições privativas ao Senado, disposições regimentais adequadas.

Já aqui levantarei uma das primeiras questões que têm sido, ou que eram de hábito discutidas pelos constitucionalistas antigos do Brasil. É a questão da diferença entre o que o Direito Constitucional chama privativo e aquilo que chama exclusivo. Como sabe V. Ex.^a, esta questão foi objeto de interpretação pelos luminares da Primeira República.

Mas as disposições vigentes no nosso Regimento que até certo ponto completam, ou complementam os arts. 62 e 63 da Constituição, não são inteiramente exaustivos, porque o estudo e a redação prévia de uma lei regimental é feito sempre com base nas informações colhidas na tradição e nos princípios gerais do Direito, enquanto que muitas vezes os problemas suscitados advêm da prática das instituições e do regime, e, portanto, podem oferecer dúvidas, dificuldades e ambigüidades que nem sempre estão esclarecidas naquelas leis genéricas, redigidas de acordo com tradições que não têm relação com as situações que emergem da aplicação atual da Constituição.

Estando ausente do território nacional no momento em que se constituíram as Comissões permanentes, e faço esse reparo de passagem, não estou integrando nenhuma delas, coisa que acho razoável e muito justificável. É claro que, sendo organizadas as Comissões no momento em que o Senador se encontra no estrangeiro, não se poderia esperar o seu regresso, a fim de incluir o seu nome, que é matéria que sempre depende de aceitação.

Mas, feito esse reparo de que, no momento, não pertence a nenhuma Comis-

são do Senado, nem mesmo àquelas a que já pertenci, ou seja, a de Relações Exteriores e a de Justiça, não poderei, portanto, *participar dos debates em torno do estudo que vou, na indicação do projeto, submeter ao alto descortino de V. Ex.^a*

Mas gostaria desde logo de fazer uma sugestão. Para mim, um dos pontos que merece a demorada atenção dos doutos companheiros que integram essas Comissões, órgãos permanentes dos trabalhos legislativos, é exatamente aquele de se caracterizar a natureza das operações financeiras, até este momento, levadas a efeito por determinadas Administrações estaduais, e creio que tratadas mesmo por certas Administrações municipais, a fim de saber se elas se enquadram, ou não, naquelas atribuições específicas do Senado, ou seja, na sua competência de autorização.

Minha impressão é de que isto depende da definição do próprio Congresso; definição que seria, talvez, objeto ou de uma norma do Regimento Comum ou de uma lei interpretativa, elaborada em forma realmente de lei.

Isto porque, Sr. Presidente, quando a Constituição fala na competência do Congresso de legislar sobre normas gerais de direito financeiro — e é exatamente o disposto no art. 5.º, n.º 15, letra b, do texto constitucional —, a Constituição não define o que sejam essas normas gerais de direito financeiro.

Recordo que, por amável solicitação de meu amigo, Ministro Oswaldo Aranha, que na ocasião ocupava a pasta da Fazenda, sendo eu, embora, elemento da oposição e mesmo Líder do Partido da oposição, a pedido de S. Ex.^a, e para atender a uma recomendação pessoal sua, procedi a estudos sobre esse inciso da Constituição, sobre o que poderia ser conceituado como norma geral de direito financeiro, de que forma se introduziria, no campo da competência do Po-

der Legislativo, tal ou qual operação que pudesse ser definida dentro dessa rubrica constitucional.

Ocorre, Sr. Presidente, que esse estudo, feito há muitos anos e entregue sem cópias, apenas como uma contribuição pessoal ao antigo Ministro da Fazenda, não se encontra mais em meu poder, nem eu posso garantir as conclusões a que cheguei. Apenas tenho a idéia de que, no decorrer desse trabalho, pareceu-me que uma das conclusões mais importantes seria deixar para o Congresso, em função de uma série de argumentos que estão no quadro das nossas funções interpretativas, deixar à competência do próprio Congresso o cuidado de definir esse tipo de operação, porque se nós entrarmos nas sutilezas, nas minúcias das definições escolásticas das ciências jurídicas — seja do Direito Financeiro, da Ciência das Finanças e do Direito Constitucional —, nós encontraremos sempre argumentos suficientes para incluir ou excluir qualquer operação do quadro da definição constitucional. De maneira que a mim me parece que o critério mais objetivo, mais prudente, e aquele que melhor condiz com a dignidade e soberania do Congresso, é permitir que ele próprio estabeleça uma definição cuidadosa dessas operações, até, evidentemente, o limite que não venha infringir a Constituição ou lesar ou ferir a autonomia de outro poder ou de um Estado Federativo. Mas este é um dos pontos para os quais me parece necessário suscitar a atenção dos nossos doutos colegas, no estudo a que devem proceder estas Comissões, caso a minha indicação seja, como espero, acolhida pelo Senado.

Outra questão que, apenas de passagem, afloro aqui, sem mesmo a intenção de aprofundá-la, é a possibilidade da criação, dentro do nosso Regimento, de um órgão específico do Senado que viesse desincumbir-se ou pelo menos estudar, coordenar e providenciar a execução daquelas medidas que nos sejam reservadas

pela Constituição, porque sabe V. Ex.^a que são medidas de diversas naturezas.

Temos aqui poderes judiciários, poderes administrativos e poderes legislativos específicos. E há indiscutível contrôlo do Poder Executivo no tocante à designação de certas autoridades, e à orientação da nossa política internacional.

Enfim, seriam assuntos a serem considerados no estudo a que venho de me referir, sendo que a minha presença na tribuna se justifica apenas pelo desejo de apresentar êstes esclarecimentos complementares como um acompanhamento da indicação que ofereci ao Senado e que peço aos meus prezados colegas que considerem com generosidade.

Muito obrigado a V. Ex.^a (Muito bem!).”

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER

O Sr. Senador Josaphat Marinho ofereceu o seguinte parecer: (*)

1. Sugeriu o eminente Senador Afonso Arinos, invocando os arts. 220 e 222, n.º II, do Regimento Interno, fôsem ouvidas as Comissões de Constituição e Justiça, de Relações Exteriores e de Finanças, sôbre a Circular do Sr. Ministro da Justiça aos Governadores de Estado, relativa à concessão de empréstimos externos aos Estados-Membros.

2. Esclarece a indicação que “a consulta às Comissões, segundo as competências respectivas, terá especialmente em vista:

- 1 — fixar as atribuições constitucionais do Estado, em face do referido ato do Poder Executivo;
- 2 — traçar normas de coordenação da ação do Senado com a do Ministério das Relações Exteriores, para o exercício das atribuições referidas;
- 3 — caracterizar as operações levadas a efeito pelos Estados-Membros, de forma a verificar se se enquadram nas atribuições privativas do Sena-

do, tendo em vista, também, o disposto no art. 5.º, XV, b, da Constituição Federal”.

3. Ainda em arrimo da indicação, o nobre Senador proferiu discurso, salientando, entre outros aspectos:

- a) que as normas regimentais, “até certo ponto, completam ou complementam os arts. 62 e 63 da Constituição”;
- b) “a possibilidade da criação, dentro do nosso Regimento, de um órgão específico, do Senado, que viesse desincumbir-se ou pelo menos estudar, coordenar e providenciar a execução daquelas medidas que nos sejam reservadas pela Constituição”.

4. A Constituição Federal prescreve, em seu art. 33, que “é defeso aos Estados e aos Municípios contrair empréstimo externo sem prévia autorização do Senado Federal”. No art. 63, II, estipula que “compete privativamente ao Senado Federal: autorizar os empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

5. Em seu Regimento Interno, o Senado estabelece:

“Art. 342 — O pedido de autorização para empréstimo externo, a ser contraído por Estado, pelo Distrito Federal ou por Municípios (Const., art. 63, n.º II), deverá ser encaminhado ao Senado com documentos que o habilitem a conhecer perfeitamente a operação, os recursos para satisfazer os seus compromissos e a sua finalidade.

Art. 343 — Deverão obrigatoriamente acompanhar o pedido de autorização:

- a) parecer do órgão incumbido da execução da política financeira do Governo Federal;
- b) publicação oficial com o texto da autorização do Legislativo Estadual, para a operação.”

(*) Publicado no DCN — S. II — 14-4-66, pág. 775.
Replicado no D.C.N. — S. II — 4-5-66, pág. 1.017.

Para segurança de seu pronunciamento e limitação dos efeitos dele decorrentes, o Senado consignou, ainda, no Regimento Interno:

“Art. 343-A — É lícito a qualquer Senador, representante do Estado interessado na operação de que trata o art. 342, encaminhar à Mesa, com ofício, para anexação ao processo respectivo, documento destinado a completar a instrução da matéria, ou ao esclarecimento do seu estudo.

.....

Art. 345 — O teor da Resolução do Senado, concedendo autorização para empréstimo externo, deverá constar do instrumento da operação.

Art. 346 — Qualquer modificação nos compromissos originariamente assumidos dependerá de nova autorização do Senado.”

6. Desses textos constitucionais e regimentais ressalta, claramente, que:

- a) toda operação de empréstimo externo, a ser feita pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, depende de prévia autorização do Senado;
- b) é privativa a competência do Senado para autorizar o empréstimo;
- c) o Senado já regulou, cautelosamente, a forma de concessão da autorização para os empréstimos, sem embargo de examinar-se a conveniência de ampliação da disciplina estabelecida.

7. A privatividade da competência do Senado, correspondente a seu papel de representação dos Estados, deflui, como visto, de cláusula expressa da Constituição. O texto constitucional, por sua letra e pelo sistema com que organizou o quadro federativo, é excludente da interferência de outro órgão na disciplina dos empréstimos previstos.

Nem se há de argüir que a competência definida é privativa e não exclusiva. “A si-

nonímia da **privativamente** com **exclusivamente** é inegável — escreveu Rui Barbosa, explicando: **Privativamente** quer dizer: **com exclusão de outras pessoas; com exclusão de todos os mais; singularmente**. Para mostrar esta equivalência, Bluteau põe exemplo na frase: conceder-vos isto a vós **privativamente**, e a traduz em latim com esta outra: **uni tibi id conceditur, coeteris omnibus exclusis**. (Vocabulário, tom. 6, p. 750.) Isto é: concede-se-vos isto a vós, **excluídos todos os demais** (Coment. à Const. Fed. Bras., col. e ord. por Homero Pires — II vol., Saraiva, 1933 — pág. 210).

Esse entendimento, prevalente ainda hoje, autoriza que se considere excluída a interferência, no caso, não apenas da outra Casa Legislativa — como pretenderam preclaros intérpretes da Constituição de 1891 —, mas também a de qualquer órgão do poder público. Aplica-se ao caso a lição extraída por Francisco Campos da doutrina, ao comentar o poder do Presidente da República de perdoar ou comutar penas. “A este conferindo **privativamente** o poder — assinala —, claro é que do seu exercício exclui os outros poderes, seja os do Governo Federal, seja os do Governo estadual.” (Direito Constitucional — 1956 — II vol., pág. 196.)

Reforça, ainda, a exclusividade da competência definida a circunstância de ser o Senado representação dos Estados, como expresso no art. 60 da Constituição, na linha de acatamento à tradição federativa (Const. 1891, art. 30, e Const. 1934, art. 89). E convém notar que mesmo na Constituição de 1934, em que foi caracterizado como órgão de coordenação dos poderes, o Senado teve a atribuição privativa de autorizar os empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 90, b).

Daí haver concluído o ilustre autor da proposição, em 1959, quando deputado federal, ao examinar a emenda constitucional que conferia aos ex-presidentes o título de Conselheiros da República, que “o Senado no Brasil, desde 15 de novembro de 1889,

nunca foi outra coisa senão um Senado federativo" (Disc. do Deputado Afonso Arinos — DCN., Sec. I, de 13 de janeiro de 1959, págs. 190-195).

Como Senado federativo, vela pelos Estados-Membros, preservando-lhes as prerrogativas ou os contendo ao sistema da União instituída.

8. Dir-se-á que a Constituição e o Regimento usam a expressão "empréstimos externos", fórmula de sentido técnico e específico, não abrangente de outras relações jurídicas — a exemplo, convênios e doações — e por isso mesmo limitativa da competência do Senado.

Decerto, os dois textos somente se referem, na sua letra, a empréstimos externos. É inequívoco, também, que, em princípio, não se amplia competência.

Mas a Constituição, como um código político, é interpretada segundo suas vigas mestras e tendo em vista o conjunto delas, sua essência e seus fins. Em discurso no Senado, em 1891, Rui Barbosa observou, precisamente, que "a lei política de um país não se interpreta com essa rigidez, não está subordinada, permita-se-lhe a expressão, à mesma literalidade que um regimento militar".

Não são disposições que principiêm e acabem cada uma em si mesma; debaixo da lei política de cada país existe uma subestrutura de idéias gerais que ela propõe, uma infinidade de relações emanentes que ela não define, uma base comum, uma rede intrincada e sutil de princípios que a apóiam, que a orientam, mas que ela não particulariza.

Este conjunto de princípios constitui, a respeito da Lei fundamental do país, a fonte superior da sua interpretação, e às conclusões que dela decorrem estão subordinadas em sua inteligência tôdas as cláusulas constitucionais (Comentários à Constituição Federal Brasileira. — Col. e Ord. por Homero Pires — Saraiva, 1933. — III vol., pág. 411).

Essa compreensão orgânica do sistema constitucional conduz ao reconhecimento de que há normas inexpressas e, no entanto, válidas e obrigatórias como as regras escritas. É o que se resume no ensinamento de permanente observância: "O implícito, mas implícito, no texto constitucional, tão constitucional é quanto o que explícito se acha nesse texto" (Rui Barbosa — *Questão Minas-Werneck*, 1917, pág. 86).

A medida da competência não refoge a essa exegese larga da Constituição. Assim o tem proclamado o Supremo Tribunal Federal, como o fez no julgamento do *habeas corpus* em favor do jornalista Samuel Wainer. Por interpretação construtiva, a alta Corte concluiu que era titular de competência implícita ou por força de compreensão, pois, do contrário, não haveria autoridade competente para apreciar o caso (*Rev. Forense*, vol. 151, págs. 375-389).

Em suma: pode dizer-se que a competência, quando não declarada, cabe ser fixada segundo a natureza das instituições e o papel predominante de seus órgãos.

9. Ora, no quadro constitucional brasileiro, o Senado, como pôsto em relêvo, é o mecanismo de representação dos Estados-Membros e de manutenção do equilíbrio federativo. Nessa posição, cumpre-lhe autorizar os empréstimos externos em que sejam partes as unidades federadas.

Essa atribuição lhe foi conferida, a partir da Constituição de 1934, para que não se reproduzissem operações prejudiciais à vida financeira e ao crédito dos Estados, com repercussão danosa ao prestígio e aos interesses do País, como as que se efetuaram sob o regime de 1891. Então, "a livre estipulação de compromissos financeiros, interna ou externamente, constituía aspecto da plena capacidade financeira do Estado-Membro", conforme lembrou, com propriedade, o Prof. Raul Machado Horta (*A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro* — Belo Horizonte, 1964 — pág. 189).

Tantos males advieram do exercício ilimitado e arbitrário da autonomia, no particular, que a reforma de 1926 deferiu ao Congresso Nacional o poder de decretar a intervenção nos Estados "para reorganizar as finanças do Estado insolvente" (art. 6.º, § 1.º).

10. É irrecusável, de outro lado, que, depois de 1946, se ampliaram as formas e as oportunidades de negociação externa, extensivas aos Estados-Membros. Não há ignorar que o auxílio financeiro passou a ser processo essencial de ação dos povos desenvolvidos ou economicamente fortes. E não só por meio de empréstimos as unidades federadas podem adquirir recurso estrangeiro. Adquirem-no, também, através de doações.

Se as doações não criam os mesmos encargos dos empréstimos, podem gerar consequências semelhantes no meio econômico-financeiro, regional e nacional. Pelo menos por seus fins equiparam-se aos empréstimos.

Logo, se abrem margem a efeitos paralelos aos dos empréstimos, as doações devem estar submetidas à ação disciplinadora do Senado, que impedirá a criação ou o agravamento de desequilíbrios na economia nacional, por influência de fatores externos.

11. Bem salienta a exposição do Ministério da Justiça, de 1963, dirigida ao Senado: "a ajuda externa se apresenta hoje como um instrumento declarado da política internacional dos países que a proporcionam em larga escala" e "por ser, na substância, um problema financeiro e cambial, de inevitável projeção econômica, coloca-se também por esse lado como uma questão de natural controle da União, através do Governo Federal".

12. Note-se, porém, que a ação do Poder Executivo é restrita, dada a atribuição constitucional outorgada ao Senado. E se a este foi assegurada, privativamente, a prerrogativa de autorizar os empréstimos externos, a mesma faculdade há de ter para as operações similares ou de objetivos e efeitos equivalentes. É princípio de direito público que, quando se verifica outorga de poder, interpreta-se este largamente.

A interferência da administração federal, nas operações discutidas, não pode exercitar-se, em consequência, com amplitude que reduza ou anule o privilégio de autorizar reservado ao Senado.

Consoante o encaminhamento dado pelas unidades interessadas, e tendo em consideração a natureza, o vulto ou as condições da operação, pode a União ser "interveniente", como nos casos de doação, ou "figurar como agente de repasse dos recursos externos, através de estabelecimentos oficiais de crédito", nas hipóteses de empréstimo, segundo já se verifica, ao que informa a exposição do Ministério da Justiça.

Entretanto, com ou sem presença do Poder Executivo federal na operação, o ato de autorização é da competência exclusiva do Senado. Essencial, como exige o Regimento do Senado, é, a par de outros elementos, a existência de "parecer do órgão incumbido da execução da política financeira do Governo Federal".

13. Por isso, também, não nos parece adequada a elaboração de lei que regule a forma pela qual o Senado concede a autorização. Conferindo ao Senado competência privativa para autorizar a operação, a Constituição confiou a seu prudente arbítrio, como "Casa dos Estados", ao mesmo tempo, órgão da soberania nacional, o processo, as

condições de deliberar a respeito. A superveniência de uma lei implicaria a participação de outros órgãos na delimitação da competência privativa do Senado, o que não se afigura compatível com a Constituição.

Poder-se-ia cogitar de lei definidora de norma geral de direito financeiro (Const. Fed., art. 5.º, XV, b), na medida em que não afrontasse a competência privativa do Senado.

Talvez não seja oportuno, contudo, submeter ao rigor de regras legais, no momento, fatos e relações que estão variando com a filosofia política, em mudança também, de todos os povos, e impondo procedimento intencionalmente diferenciado.

14. Mas ao Senado é facultado modificar os requisitos atualmente fixados em seu Regimento, ou criar novos em Resolução especial, inclusive para estabelecer forma de coordenação de seu trabalho com o de Secretarias de Estado, ou para consagrar o resultado de estudos em comum. Exatamente como sugere a indicação, a propósito do Ministério das Relações Exteriores.

E uma Resolução, embora com força de lei, é de mais fácil adaptação às circunstâncias.

15. Não parece oportuna e conveniente, também, a criação de órgão específico, no Senado, para estudar e deliberar sobre tais pedidos de autorização. Não são múltiplos nem seguidos os casos que surgem. Demais, as atuais Comissões permanentes — especialmente a de Constituição e Justiça e a de Finanças —, já reduzidas na sua competência por efeito das novas normas de legislar, seriam ainda mais esvaziadas com a criação de órgão específico destinado ao exame dos pedidos de autorização para empréstimos e recebimento de doações.

No futuro, a sugestão poderá ser aceita.

16. Por fim, acentuamos que nos parece excessiva a Circular do Ministério da Justiça, a que se refere a indicação. Essa Circular, expedida no Governo anterior, foi endereçada a Governadores e Prefeitos, comunicando-lhes que "gestões no sentido de obtenção de ajuda de governos ou agências estrangeiras, sob forma de empréstimo, financiamento ou qualquer modalidade de auxílio, deverão ser feitas por intermédio do Ministério das Relações Exteriores".

Sem dúvida, o princípio geral é que "compete à União manter relações com os Estados estrangeiros e com eles celebrar tratados e convenções" (Const. Fed., art. 5.º, I).

A Constituição, entretanto, também estabelece que "é defeso aos Estados e aos Municípios contrair empréstimo externo sem prévia autorização do Senado Federal" (art. 33). A proibição condicionada envolve uma permissão. Quer dizer: com prévia autorização do Senado, os Estados e os Municípios podem contrair empréstimo externo. É lógico inferir, pois, que a autorização do Senado, emanada de órgão integrante de um dos poderes da soberania nacional, legítima a presença dos Estados e Municípios nas negociações. Trata-se de poder vinculado e limitado, mas expressamente conferido às entidades enumeradas.

E o fenômeno, não sendo comum, nem por isso é estranhável. Observam Bowie e Friedrich que "a questão principal, nos Estados federais, é a de saber se o poder de dirigir as relações exteriores deve ser conferido exclusivamente à Federação, ou se as unidades componentes conservam algumas prerrogativas nesse domínio". E informam: "Na maior parte das Federações, esta questão foi resolvida em favor das autoridades federais, mas se permite, muitas vezes, aos governos dos Estados componentes manter certas relações com os Estados estrangeiros, sob a reserva de um controle pelas autoridades federais." (*Etudes sur le Fédéralisme* — Lib. Gén. de Droit et Jurisp., Paris, 1960 — Première Partie, pág. 406.)

Declara a Constituição Brasileira que os empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios dependem de prévia e privativa autorização do Senado (art. 33 e art. 63, II). Logo, o ato de autorização do Senado consubstancia essa reserva de controle pelas autoridades federais, destacada na doutrina.

De outro lado, saliente-se que se a Constituição brasileira quisesse submeter a operação ao controle direto do Poder Executivo, e não do Senado, teria disposto como a da Suíça, que ordena que as relações entre os cantões e os Governos estrangeiros e seus representantes se efetuem por intermédio do Conselho Federal (art. 10).

Sendo a competência expressa e privativa do Senado, como é, não pode ser limitada por órgão nem por atos administrativos. Investido o Senado do poder exclusivo de autorizar as operações, presume-se que foi erigido à condição de árbitro dos interesses dos Estados e da União. Sua decisão deve ser, e é, precedida de segura informação de órgão executivo, mas não pode ser prática-

mente substituída por "gestões" obrigatórias do Governo Federal, que indicam ou sugerem prévia concordância.

Conseqüentemente, devem órgãos executivos, até de ofício, opinar sobre os pedidos, instruí-los, orientá-los mesmo, mas não lhes é dado substituir as unidades interessadas e o Senado, nos seus poderes específicos.

É o que logramos fixar, de jure constituto e dentro de interpretação larga que reclama a lei fundamental.

17. Nestas condições, somos de parecer que a indicação, por seus fundamentos e por sua importância, deve ser aprovada, para que o Senado:

- a) declare que suas atribuições, previstas nos arts. 33 e 63, II, da Constituição, abrangem, além de empréstimos, todas as formas de obtenção de recursos ou auxílios externos, como as doações;
- b) acresça dispositivo ao Regimento Interno, prescrevendo que as normas constantes dos arts. 342 a 346 se aplicam ao recebimento de doações e de quaisquer outras formas de ajuda ou auxílio externo;
- c) através de seu Presidente e dos Presidentes das Comissões de Constituição e Justiça, de Relações Exteriores e de Finanças, coordene com o Ministério das Relações Exteriores e o da Fazenda as normas gerais e básicas que devam orientar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nos processos de empréstimo, doações e outros equivalentes, relacionados com organismos estrangeiros, consubstanciando tais regras em **Resolução interna**;
- d) transmita ao Prefeito do Distrito Federal, assim como aos Governadores dos Estados, para conhecimento deles e para que comuniquem aos Prefeitos municipais, o teor das inovações que forem adotadas.

Assim, salvo melhor juízo, regular-se-á convenientemente a matéria, respeitado o mecanismo constitucional do regime, inclusive quanto ao princípio da autonomia estadual e ao da competência do Senado, sem prejuízo da superioridade dos interesses nacionais, em cuja defesa timbram hoje todas as federações.

Sala das Comissões, em 25 de maio de 1966.