

Procedência: Secretaria de Estado da Fazenda - SEF

Interessado: Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas - IDENE

Número: 14.593

Data: 25 de janeiro de 2006

Assunto: Estado de Minas Gerais. BIRD. Empréstimo internacional. Contrato. Exame de aspectos jurídico-formais do instrumento.

RELATÓRIO

O ilustre Subsecretário do Tesouro Estadual, Dr. Leonardo Maurício Colombini Lima, encaminha a esta Advocacia Geral versão final da minuta de contrato de empréstimo internacional, em inglês, acompanhada da versão em português, a ser firmada entre Estado de Minas Gerais e BIRD, cujos recursos serão investidos no desenvolvimento rural de regiões carentes do Estado, para minimizar a pobreza, conforme programa definido com o BIRD.

Solicita-se, pois, análise e parecer quanto aos aspectos jurídico-formais do instrumento, bem como aprovação da minuta *“a fim de que o Excelentíssimo Senhor Governador possa concretizar o negócio jurídico”*, sendo prevista a data de 29.01.06 para a assinatura do contrato.

PARECER

Esta Advocacia Geral do Estado já se manifestou sobre a versão inicial da minuta contratual, em 08.09.05, por meio do Parecer 14.555, no qual se concluiu o seguinte:

“Fixadas as premissas para exame jurídico-formal dos termos do contrato de empréstimo entre Estado de Minas Gerais e BIRD, tendo por objeto a concessão de empréstimo de US\$35.000.000, para aplicação em projeto de desenvolvimento rural de regiões carentes do Estado, pode-se afirmar que se encontra consoante a autorização legislativa contida na Lei Estadual 14.364/02, devendo, ainda, observância às normas da LC 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal, apontadas no corpo do Parecer”.

A minuta, em sua versão final, ora apresentada, não destoava dessa conclusão anterior, ou seja, permanece em inteira consonância com a Lei Estadual 14.364/02.

Com efeito, a tomada do empréstimo junto ao BIRD, para desenvolvimento do projeto em questão, foi devidamente autorizada em lei, Lei Estadual 14.364/02, nos seguintes termos:

“Art. 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a contratar empréstimo, no valor de até US\$70,000,000.00(setenta milhões de dólares norte-americanos), com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD -, destinado ao Projeto de Combate à Pobreza Rural da Região Mineira do Nordeste - PCPR.

Parágrafo único - Os recursos do empréstimo de que trata o ‘caput’ deste artigo não terão destinação diversa da prevista por esta Lei e serão depositados em conta específica para tal finalidade”.

Na Lei Estadual 14.364/02 também se prevê que o Estado irá aportar recursos no projeto, bem como as comunidades locais, beneficiárias do projeto, conforme art. 3º:

“Art. 3º - Os recursos para o PCPR serão alocados em duas etapas, cabendo a cada uma delas recursos no valor de até US\$46,800,000.00 (quarenta e seis milhões e oitocentos mil dólares norte-americanos), assim distribuídos:

I - US\$35,000,000.00 (trinta e cinco milhões de dólares norte-americanos), provenientes do BIRD;

II - US\$7,600,000.00 (sete milhões e seiscentos mil dólares norte-americanos), referentes à contrapartida do Estado;

III - US\$4,200,000.00 (quatro milhões e duzentos mil dólares norte-americanos), referentes à contrapartida das comunidades beneficiárias”.

No caso, o Estado de Minas Gerais está firmando contrato com o BIRD, no qual o este irá disponibilizar recursos financeiros, a título de empréstimo, para serem aplicados em programa de desenvolvimento de atividades rurais, objetivando diminuir a pobreza em determinadas regiões.

Assim, na Cláusula II, seção 2.01, está consignado que *“o Banco acorda emprestar ao Mutuário, de acordo com os termos e condições do presente contrato ou aqui citados, a importância de trinta e cinco milhões de dólares (US\$35.000.000)”.*

E na seção 2.02 se destaca que o valor do empréstimo será sacado para aplicação e financiamento do projeto previsto no contrato, e na Cláusula III,

seção 3.01, “a”, se reitera que “o Mutuário declara seu compromisso para com o objetivo do Projeto, conforme disposto no Suplemento 2 do presente contrato (...)”.

E no Suplemento 2 vem lançada a descrição do projeto, para o qual serão vertidos os recursos disponibilizados pelo BIRD:

“O objetivo do Projeto é assistir o Mutuário na redução dos altos níveis de pobreza rural nos Municípios: (a) melhorando o bem-estar e as rendas dos pobres rurais através de melhor acesso à infra-estrutura socioeconômica básica, e a serviços e suporte para atividades produtivas, fazendo uso de técnicas de desenvolvimento já provadas e orientadas para a comunidade; (b) aumentando o capital social de comunidades rurais para organização coletiva a fim de satisfazer suas próprias necessidades; (c) aumentando a governança local através da maior participação do cidadão e transparência nas tomadas de decisão, através da criação e fortalecimento de associações comunitárias e Conselho Municipais; e (d) promovendo uma integração mais próxima das políticas, programas e projetos de desenvolvimento a nível local, ajudando os Conselhos Municipais a ampliarem seu papel na busca de recursos, estabelecimento de prioridades e tomada de decisão sobre a alocação dos recursos, ajudando o Mutuário a medir a eficácia e impacto de seus próprios programas para combater a pobreza rural na área rural”.

Nesses termos, reitere-se, o contrato de empréstimo internacional se coloca em conformidade com a lei autorizativa, Lei Estadual 14.364/02, pois:

a) o valor do empréstimo (US\$35.000.000) está em consonância com o art. 1º da Lei Estadual 14.364/02, que autorizou a tomada de empréstimo até o valor de US\$70.000.000;

b) atendido também o art. 1º, parágrafo único, da Lei Estadual, que exige que os recursos tenham uma única destinação: aplicação no Projeto de Combate à Pobreza Rural da Região Mineira do Nordeste - PCPR (Cláusula III, seção 3.01, “a”, e Suplemento 2), bem como que os recursos sejam depositados em específica, conforme, v.g., previsão contida no Suplemento 1, alínea “B” do contrato de empréstimo, combinado com Cláusula II do contrato;

c) na Cláusula III, a respeito da execução do projeto, se lança na seção 3.01 (a), que *“o Mutuário declara seu compromisso para o objeto do Projeto, conforme disposto no Suplemento 2 do presente Contrato”*. E no Suplemento 2, citado acima, se reafirma o objetivo do projeto: aplicação dos recursos do contrato de empréstimo para combater a pobreza rural. Na Cláusula II, se prevê que o empréstimo será disponibilizado em conta-empréstimo, e que o mutuário deve abrir e manter conta especial, conforme Suplemento 1, alínea “B”.

d) o projeto conta também com a participação do IDENE, autarquia estadual que tem como objetivo promover o desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste do Estado (Lei Estadual 14.171/02), participação devidamente prevista na Lei Estadual 14.364/02, art. 8º, e efetivada no contrato de empréstimo, conforme, v.g., alínea “c” do preâmbulo, no qual se consigna que *“o Projeto será realizado pelo Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE), uma autarquia do Mutuário sob a supervisão da Secretária de Estado, Planejamento e Gestão - SEPLAG”*, bem

como Cláusula III, que regulamento a execução do projeto com a participação do IDENE e supervisão direta da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG;

e) da mesma forma prevista na Lei Estadual 14.364/02 a participação das comunidades locais (art. 3º), participação essa também consignada no contrato de empréstimo, v.g., cláusula III, seção 3.01, (a), na qual se registra que a execução do projeto contará “*com a assistência dos Conselhos Municipais*”.

Cabe observar, que quanto aos procedimentos licitatórios regulados no contrato de empréstimo no Suplemento 4, Seção II, com aplicação de normas do BIRD, já houve manifestação desta Consultoria Jurídica sobre a questão, com base na interpretação do art. 42, § 5º, da Lei 8.666/93, conforme pefeito entendimento lançado na Nota Jurídica 432, de 16.06.04, da lavra do ilustre Procurador Sérgio Pessoa de Paula Castro:

“Logo, ilegalidade não há na adoção de normas próprias do BID para fins de seleção, conforme previstas no Convênio em análise. No entanto, aqui a ressalva, tem-se que estas normas excepcionais deverão ser aplicadas pelo Estado de Minas Gerais, relativamente ao financiamento não-reembolsável do qual será beneficiário, desde que motivadamente contidas em ato exarado pela autoridade pública responsável pela contratação que se vincule a dito recurso internacional, aprovada pela autoridade que lhe for superior, e, finalmente, desde que estas não contrariem a legislação brasileira pertinente às contratações públicas (Lei n. 8.666/93) e, sobretudo, o texto constitucional brasileiro, o que me parece não ocorrer com as regras de tal espécie contidas na minuta do Convênio em análise”.

No que diz respeito ao cumprimento das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101/00, apontadas no Parecer 14.555, de 08.09.05, o expediente não se fez acompanhar dos respectivos comprovantes, mas, certamente, todos os requisitos foram preenchidos, pois:

a) a União é garantidora do contrato, conforme alínea “B” do preâmbulo, e, para tanto, firmou com o Estado o devido contrato de contra-garantia, analisado no Parecer 14.585, de 27.12.05, desta Advocacia Geral do Estado, e a União só poderia emprestar tal garantia acaso atendidas as exigências da LRF;

b) necessária aprovação do Senado Federal para a operação financeira em questão (art. 52, V, CF), que só poderia ser dada após verificado o cumprimento da LRF;

c) o pleito também foi submetido à prévia verificação do Ministério da Fazenda a respeito do cumprimento dos limites previstos na LRF.

Nesses termos, apesar de não ter sido apresentada a documentação relativa ao cumprimento das normas da LRF, apontadas no Parecer 14.555, de 08.09.05, encaminhando-se apenas a minuta do contrato de empréstimo, em inglês e a cópia vertida para o português por tradutor juramentado, essa situação não impede a aprovação da minuta final, em razão dos controles de legalidade prévios, a que foi submetido o pedido de empréstimo no âmbito federal.

Destaque-se, por fim, que, como pertinentemente solicitado pela Secretaria de Estado da Fazenda, promove-se, aqui, na esteira do Parecer 14.555, apenas análise jurídico-formal da minuta contratual, pois as obrigações

lançadas no ajuste, como forma de aplicação do valor objeto do empréstimo ou melhor, forma de desenvolvimento do projeto, prestação de contas, juros, condições de pagamento, são obrigações acertadas no âmbito do consenso entre as partes, de modo que se está, aqui, diante de opções discricionárias.

Noutros termos, autorizada legislativamente a tomada do empréstimo, configuram-se opções administrativas, a serem exercitadas no âmbito do poder discricionário, as condições pelas quais o empréstimo é tomado, as condições de pagamento, e a forma de desenvolvimento técnico do projeto. E essas opções discricionárias, em consistindo o mérito do atuar administrativo, não podem ser valoradas à luz do critério da legalidade estrito.

CONCLUSÃO

Fixadas as premissas para exame jurídico-formal dos termos do contrato de empréstimo entre Estado de Minas Gerais e BIRD, tendo por objeto a concessão de empréstimo de US\$35.000.000, para aplicação em projeto de desenvolvimento rural de regiões carentes do Estado, pode-se concluir, na esteira do Parecer 14.555, de 08.09.05, que o instrumento se encontra em conformidade com a autorização legislativa contida na Lei Estadual 14.364/02, razão pela qual dá-se por aprovada a minuta, não havendo nenhum impedimento para sua assinatura por parte do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado.

Belo Horizonte, 25 de janeiro de 2006

Érico Andrade

Procurador do Estado

OAB-MG 64.102/Masp 1050975-0