



PODER JUDICIÁRIO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

14ª Vara Federal

Fls. _____

Rubrica _____

Processo nº: 1005935-28.2017.4.01.3400

SENTENÇA TIPO "A"

I - Relatório:

Cuida-se de Ação Civil Pública ajuizada pela **Associação Auditoria Cidadã da Dívida e Outros** em face da **União**, objetivando a criação e a instauração imediata de Comissão Mista pelo Congresso Nacional, com poderes de CPI, em cumprimento ao disposto no art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT/1988, a fim de promover minuciosa auditoria na Dívida Pública brasileira, seguindo os trâmites regimentais, inclusive com aprovação, ao final, de relatório conclusivo, *mesmo que ultrapasse o período de funcionamento da comissão e sob pena de não encerramento do ano legislativo*.

Aduzem que a presente demanda tem por objeto o cumprimento de obrigação de fazer, estabelecida pelo art. 26 do ADCT/1988, tendo em vista a omissão do Congresso Nacional, por quase 30 (trinta) anos, em promover o necessário exame analítico e pericial dos principais atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro. Alegam que a Dívida Pública sempre foi motivo de controvérsias jurídicas e econômicas, tendo a celeuma iniciado já na década de 1970, época em que teria ocorrido seu crescimento exponencial em razão do excesso de oferta de créditos por parte de bancos privados internacionais, seguida da multiplicação da taxa de juros e outros fatores que não permitiram uma exata compreensão do endividamento brasileiro. Da peça inicial, pode-se destacar a seguinte evolução da questão, *verbis (fls. 378/382)*:

IV. HISTÓRICO DO ART. 26 DO ADCT: RAZÕES PARA A SUA CRIAÇÃO.

A Dívida Pública sempre foi motivo de muitas controvérsias jurídicas e econômicas, sempre dividindo opiniões e nunca obtendo conclusão factível e sólida, justamente pela **insegurança jurídica** e pela **falta de informações**.

Tal celeuma se iniciou na década de 1970, quando ocorreu o crescimento exponencial da dívida externa em decorrência do excesso de oferta de créditos por parte de bancos privados internacionais, seguida de multiplicação da taxa de juros por decisão unilateral desses credores, tendo seu ápice em acordos internacionais na década de 1980 que implicaram na transferência dessas dívidas - tanto dívidas públicas como privadas - para a responsabilidade do Banco Central, sancionados por **cláusulas contratuais potestativas que desafiam a lógica e o**

Direito. No início da década de 90, há suspeita de prescrição dessa dívida externa com bancos privados internacionais, porém, tal fato nunca chegou a ser investigado, e todo aquele montante foi trocado por novos títulos da dívida externa brasileira emitidos em Luxemburgo em 1994. Em seguida, esses novos títulos foram parcialmente aceitos como moeda para comprar patrimônio público privatizado a partir de 1996, parte foi transformada e outros títulos de dívida externa e outra parte foi transformada em títulos da dívida interna que na época pagava juros de cerca de 50%, dando origem, assim, ao surgimento do problema da dívida interna que vem se agravando ao longo dos anos, conforme breve resumo:

Dentre outros, o rompimento do acordo de *Bretton Woods (1944)* em 15 de agosto de 1971 e a desvinculação do dólar ao ouro, por decisão do *Federal Reserve Bank (FED)* dos Estados Unidos da América do Norte, seguida da elevação exponencial das taxas de juros internacionais de 5 para mais de 20% ao ano, também por parte do FED, com vistas a controlar a inflação daquele país, possibilitaram a emissão de grandes volumes de dólares e levaram ao agravamento das dívidas em dólar em todo o mundo, provocando a que ficou conhecida como a “crise da dívida externa” iniciada em 1982.

Comissões parlamentares denunciaram ilegalidades e até inconstitucionalidades da dívida desde os anos 80, mas nenhuma providência foi tomada. A mais recente CPI da Dívida Pública, concluída em 2010, requereu os contratos que comprovassem o expressivo crescimento do estoque da dívida externa desde a década de 70 até a sua transferência como obrigação do Banco Central do Brasil. Os contratos disponibilizados pelo Ministério da Fazenda à CPI não comprovaram sequer 20% do estoque da dívida. Por sua vez, o Banco Central, que assumiu dívidas públicas e privadas por meio de acordos firmados em Nova York, sob as leis e foro de Nova York, em total desrespeito à nossa soberania, negou-se a apresentar à CPI a conciliação de cifras, isto é, o demonstrativo detalhado de quais dívidas privadas haviam sido transformadas em públicas, embora tenha confirmado que tal fato ocorreu.

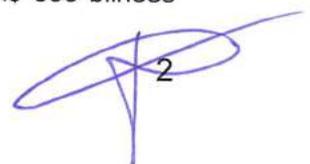
Em 1992, há suspeita de prescrição de toda essa dívida externa com bancos privados internacionais. Esse grave fato nunca foi investigado, embora envolvesse cerca de 80% da dívida externa existente.

Em 1994, aquela dívida externa com bancos privados internacionais suspeita de prescrição foi transformada em novos títulos da dívida externa, no chamado “Plano Brady” realizado em Luxemburgo, sem transparência alguma. Armínio Fraga, que foi um dos negociadores e, depois, presidente do Banco Central, chegou a afirmar em seu depoimento à CPI que anos após aquela operação os contratos ainda não haviam sido assinados...

Os títulos resultantes daquela operação “Brady” foram, em grande parte, trocada por títulos da dívida interna, que naquele início do Plano Real chegaram a quase 50% ao ano! Outra parte foi aceita como moeda para comprar empresas estatais estratégicas e lucrativas, privatizadas a partir de 1996.

A dívida interna explodiu a partir do Plano Real, principalmente devido à transformação de questionáveis títulos da dívida externa (Brady) em dívida interna, e à prática de juros abusivos, os quais não possuem justificativa técnica, política, jurídica ou econômica e são definidos pelo COPOM após ouvir representantes do mercado financeiro, em evidente e ilegal conflito de interesses.

O processo de transformação de títulos da dívida externa passíveis de anulação por títulos da dívida interna prossegue até os dias atuais. O estoque da Dívida Interna alcançou R\$ 4,509 trilhões em dezembro de 2016 e seu crescimento brutal nos últimos anos (R\$ 732 bilhões em 2015 e R\$ 636 bilhões



2

em 2016), **deveu-se à destinação de recursos para cobrir operações consideradas ILEGAIS:**

- **pagamento de juros extorsivos**, mediante artifício de contabilização de grande parte dos juros como se fosse amortização ou rolagem, burlando-se o Art. 167, III, da Constituição Federal, o qual impede a emissão de títulos da dívida para pagar despesas correntes, tais como salários e juros;
- remuneração da sobra de caixa dos bancos, por meio das chamadas Operações Compromissadas realizadas pelo Banco Central, que superam R\$ 1,1 trilhão, ou seja, cerca de 17% do PIB, e são remuneradas diariamente; e
- **prejuízos do Banco Central com operações de swap cambial, consideradas ilegais, conforme representação de auditor do Tribunal de Contas da União (TC-012.015/2003-0).**

A dívida pública tem crescido para servir a esses mecanismos, sem contrapartida alguma para a sociedade que arca com o seu pagamento, repetindo-se o mesmo padrão histórico vigente desde a primeira dívida herdada de Portugal: somente a dívida foi transferida ao Brasil; o dinheiro nunca chegou aqui.

E foi desta assertiva que advieram muitas das dúvidas que, até hoje, permeiam a Dívida Pública.

Embora o entendimento predominante do brasileiro e do Poder Executivo seja o de que o Brasil deve honrar com os compromissos assumidos, tal fato não pode confundir-se com a aceitação **de acréscimos à dívida produzidos unilateralmente pelos credores**, as quais colaboraram para o efeito "bola de neve" da dívida pública atual, que tem sido paga as custas do engessamento do desenvolvimento socioeconômico do Brasil, levando a uma situação insustentável.

Devido à grave situação que já se apresentava na década de 80, o constituinte entendeu prudente e emergencialmente necessário que a dívida pública passasse por auditoria minuciosa (*exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro*), **com vistas a sanar todas as dúvidas e corrigir todos os defeitos e vícios de vontade que porventura tenham colaborado para a insustentabilidade da dívida**, cujo crescimento estratosférico e incondicionado assusta qualquer ser humano de inteligência mediana.

II.I. Objetivos do art. 26 do ADCT.

O objetivo do art. 26 é claro: promover o "exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro". Neste mister, o exame de cada operação de crédito firmado pela União, Estados, Municípios, Distrito Federal, Autarquias, fundações e empresas deve ocorrer de forma minuciosa (pericial - auditoria) na função de:

Buscar as finalidades de cada contrato;

- 1) Buscar as finalidades de cada contrato;
- 2) O efetivo destino dado aos recursos levantados;
- 3) A aplicação desses recursos;
- 4) O cumprimento das obrigações pactuadas;
- 5) O reajuste das dívidas;
- 6) Quem são os credores, quais valores e desde quando são devidos;
- 7) A venda, repactuação, compra, recompra, recálculos, refinanciamentos e mecanismos de sustentação e postergação da dívida.

Enfim, o art. 26 pretende buscar as razões pelas quais o endividamento brasileiro chegou a níveis alarmantes, em especial quando verificado que a preocupação com o pagamento destas dívidas assume o lugar de vários direitos sociais e do bem-estar (atualmente, previsão de 50,66% do orçamento da União para 2017).

Mesmo que as receitas do Estado sejam suficientes ao cumprimento de todas as suas obrigações, o endividamento do Estado Brasileiro é sempre crescente, seja mediante a contração de novas dívidas, mas principalmente devido à utilização de mecanismos financeiros que geram dívidas sem contrapartida alguma ao país ou à sociedade (tais como operações compromissadas e de swap cambial, sob a justificativa de exercer política monetária), além de refinanciamentos obscuros até mesmo de dívida suspeita de prescrição; recompras antecipadas de títulos da dívida com pagamento de ágio; atualizações indevidas; contabilização de juros como se fosse amortização (burlando-se o art. 167, III, da CF), e contínua aplicação de juros elevadíssimos sobre juros, configurando-se o anatocismo. Adicionalmente, não se sabe quem são os credores da dívida pública brasileira, pois os nomes dos detentores dos títulos da dívida tanto interna como externa é informação considerada sigilosa no Brasil.

Por tudo isso, uma análise minuciosa deve ser imediatamente iniciada. Do contrário, postergar por mais 30 anos essa obrigação do Congresso Nacional apenas manterá a economia do país na mais larga e instável insegurança jurídica e econômica. Cabe ressaltar que **não é objetivo do art. 26, e nem desta ação**, o exame da constitucionalidade e legalidade das diversas operações e transações que geraram a dívida pública. **Busca-se tão somente conhecer minuciosamente do que se trata a dívida e, após, se verificados vícios, a Justiça irá, em demanda própria, averiguar a legitimidade ou não das dívidas contraídas e como elas poderão ser revistas, se for o caso.**

Nada de moratória. O que se busca é a verdade e a justiça, transparecendo ao povo o que efetivamente se deve e possibilitando, talvez, o reajuste das obrigações do Estado brasileiro à realidade e ao que é efetivamente devido.

Segundo ainda afirma a parte autora, tais fatos constituiriam a base da política monetária praticada no Brasil, aplicando historicamente os juros mais elevados do mundo, o que impede o desenvolvimento socioeconômico do País, visto que as políticas públicas encontram-se atreladas à Dívida Pública. Isso porque para pagar continuamente os elevados juros da dívida pública que cresce de forma exponencial, tem sido exigido, anualmente, a realização de rigoroso ajuste fiscal, com elevados cortes nos recursos destinados aos serviços sociais (saúde, educação, assistência, previdência, segurança etc.), contínuas privatizações do patrimônio público e sucessivas reformas estruturais do Estado brasileiro (Previdência; Trabalhista; Tributária etc.), impactando, assim, profundamente os direitos da classe trabalhadora e da sociedade em geral.

Não obstante a gravidade e a dimensão desse problema, os autores registram que o Banco Central e o Tesouro Nacional deixaram de encaminhar

importantes informações e documentos públicos já requisitados por CPIs anteriores, considerados fundamentais para a análise do endividamento externo brasileiro, tais como dívidas privadas transferidas ao Estado, dados estatísticos segregados, conciliação de cifras, entre outras, o que mostra a total falta de transparência no endividamento do País. Não informam, por exemplo: a) a origem da dívida; b) a destinação daqueles recursos; c) o valor dos juros nominais efetivamente pagos aos detentores dos títulos; d) ou mesmo a identificação dos credores; e) os valores da dívida externa privada que foram transformados em dívida pública; f) a origem e os critérios utilizados nas diversas renegociações daqueles títulos; g) os diversos mecanismos que geram dívida sem a comprovação de qualquer contrapartida ao País (Sistema da Dívida); h) os parâmetros fáticos e jurídicos adotados naquelas negociações, o que inviabiliza qualquer controle ou análise de eventual prescrição, decadência ou mesmo ilegalidades. Sob esse último aspecto, à pág. 19 da inicial, afirmam que, em total afronta à soberania nacional:

“(…) os acordos com bancos privados continham cláusulas contratuais consideradas ilegais, dispondo sobre aceitação de foro estrangeiro; expressa renúncia à impenhorabilidade de bens por parte do Banco Central do Brasil; renúncia à imunidade, renúncia às leis brasileiras, renúncia ao direito de demandar contra erros, aceitação do acordo como título executivo extrajudicial, submissão à arbitragem desequilibrada, assunção de dívida externa privada pelo setor público.

Aduzem ainda que a União, para deixar de cumprir o disposto no art. 26 do ADCT/1988, prefere afirmar que o TCU e a Secretaria do Tesouro Nacional acompanham e emitem regularmente relatórios e pareceres da dívida, embora aqueles órgãos não disponham da competência para proceder à auditoria determinada pelo mencionado dispositivo constitucional.

Atribuem à causa o montante de R\$ 1.000,00 (mil reais). Petição inicial colacionada às fls. 371/406 e instruída com os documentos de fls. 409/608.

Em cumprimento ao despacho exarado à fl. 609, a parte autora emendou a inicial (fls. 612/613), incluindo a União no polo passivo da demanda. Manifestação prévia da União juntada às fls. 622/624.

O pedido liminar restou indeferido às fls. 738/739.

Manifestação da parte autora às fls. 744/750 e fls. 758/759.

Citada, a União formulou contestação às fls. 764/775 e juntou a documentação de fls. 776/833, alegando, em preliminar, inadequação da via eleita, litispendência com a arguição de descumprimento de preceito fundamental n. 59 do STF e ilegitimidade ativa dos sindicatos e demais associações autoras. No mérito, sustentou que o comando constitucional previsto no art. 26 do ADCT teria se

exaurido em 1989, por ato do Congresso Nacional, em sessão conjunta do dia 04/10/1989 (cf. informações da União à fl. 623), tanto assim que as outras duas Comissões Especiais referidas pela parte autora (relativas aos requerimentos RQN 373/1989 e RQN 620/1991) teriam sido criadas com base no art. 58 da Constituição. Assim, a criação de uma nova Comissão para analisar novamente o tema, tal como pretendido pela parte autora, ofenderia o Princípio Constitucional de Separação dos Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal.

Réplica às fls. 837/846.

O Ministério Público Federal, em minucioso parecer subscrito pelo Procurador PETERSON DE PAULA PEREIRA, às fls. 849/857, opinou pelo reconhecimento do descumprimento do comando constitucional insculpido no art. 26 do ADCT/1988, pugnando pelo deferimento do pedido inicial.

É o relatório.

II – Fundamentação:

Causa madura para julgamento, nos termos do disposto no art. 355, inciso I, do NCPC/2015, visto não haver necessidade de produção de outras provas.

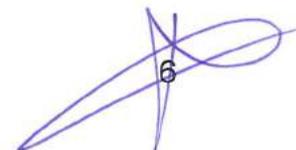
Da preliminar de inadequação da via eleita

De plano, importa destacar ser a ação civil pública instrumento processual adequado à proteção dos interesses coletivos, em especial a responsabilização por eventual lesão ao patrimônio público e social, podendo ter por objeto o cumprimento de obrigação de fazer, nos termos do art. 3º da Lei n. 7.347/1985.

No caso em exame, a pretensão autoral se refere a obrigação de fazer consistente em por termo à omissão do Congresso Nacional, que, ao não proceder ao exame analítico e pericial dos atos e dos fatos geradores do endividamento externo brasileiro, conforme determina o art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT/1988, estaria causando danos ao patrimônio público e social do País, porquanto “a previsão orçamentária para 2017 elevou a 50,66% os gastos da união com o pagamento de juros e amortizações da Dívida Pública, aumento este que vem sendo verificado desde os primórdios das discussões acirradas na década de 80, porém sem nenhuma conclusão.” (cf. fls. 374/375).

Rejeito, portanto, a preliminar de inadequação da via eleita, visto não haver óbice ao ajuizamento da presente ação civil pública para tratar do objeto em questão.

6



Da preliminar de litispendência com a ADPF n. 59/2004

De igual modo, não há que se falar em litispendência da presente demanda com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF n. 59/2004, ajuizada pela OAB em 06/12/2004, a qual tem por objetivo fazer cumprir a determinação contida no mencionado art. 26 do ADCT/1988. Isso por uma razão muito simples: o princípio da subsidiariedade da ADPF, previsto no art. 4º, §1º, da Lei n. 9.882/1999, *verbis*:

Art. 4º A petição inicial será indeferida liminarmente, pelo relator, quando não for o caso de arguição de descumprimento de preceito fundamental, faltar algum dos requisitos prescritos nesta Lei ou for inepta.

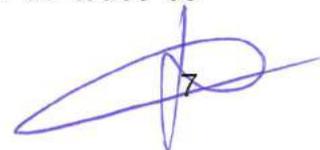
§1º Não será admitida arguição de descumprimento de preceito fundamental quando houver qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade.

Como se pode ver pelo texto legal acima destacado, a ADPF não deverá ser admitida quando houver, tal como no presente caso, qualquer outro meio eficaz de sanar a suposta lesividade. Ora, conforme já visto, a presente ação civil pública apresenta-se como meio processual apto a garantir a concretização de qualquer preceito constitucional, mesmo que inserido na ADCT/1988, cujo descumprimento possa vir a causar danos ao patrimônio público e social da coletividade, não constituindo, assim, prerrogativa exclusiva do Supremo Tribunal Federal a análise de ações que tenham como fundamento o texto constitucional.

Ademais, revela-se essencial a solução imediata desta demanda, em consonância com os princípios da primazia da decisão de mérito (art. 4º do NCPC/2015) e da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da Constituição), visto que o feito já se encontra devidamente instruído e maduro para julgamento. Dessarte, não há razão para se esperar o pronunciamento do STF na ADPF n. 59/2004, ainda mais se considerado o caráter subsidiário da ação proposta naquela Corte.

Da preliminar de ilegitimidade ativa

Quanto à **legitimidade ativa**, a legislação de regência (Lei 7.347/1985, art. 5º, V, “b”) exige a pertinência temática entre o legitimado e o objeto da ACP proposta. Na hipótese dos autos, é de se reconhecer a legitimidade apenas da **Associação Auditoria Cidadã da Dívida**, que tem como uma de suas finalidades institucionais exatamente “demonstrar a necessidade do cumprimento do disposto no art. 26 da ADCT da Constituição Federal de 1988”, devendo ser, por conseguinte, excluídos do polo ativo todos os demais litisconsortes que não atendem a tal requisito; aos quais confiro, na forma do disposto no art. 138 do NCPC/2015, a condição de *Amicus Curiae* da presente relação processual, concedendo-lhes, desde já, a prerrogativa de intervir no feito, inclusive com a possibilidade de interpor recursos, devendo, para tanto, ser intimados de todos os atos do processo.



Superadas assim as preliminares, adentro o exame de mérito.

O cerne da questão objeto da presente ACP diz respeito à mora do Congresso Nacional em fazer cumprir o disposto no art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT/1988, que assim dispõe:

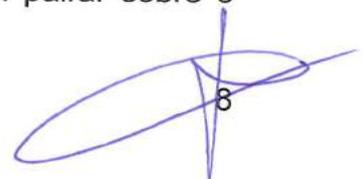
Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de **Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.**

§ 1º A Comissão terá a força legal de Comissão parlamentar de inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o **auxílio do Tribunal de Contas da União.**

§ 2º Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível.

Extrai-se do dispositivo constitucional sob exame que o Congresso Nacional deveria, no prazo de 01 (um) ano, contado da promulgação da Constituição de 1988, instituir Comissão Mista Parlamentar, com poderes de CPI, com o propósito de promover, com o auxílio do TCU, minuciosa auditoria (exame analítico e pericial) da Dívida Externa brasileira. Note-se que o citado prazo ali mencionado refere-se tão somente à criação e à instauração daquela Comissão Mista, não tendo o Legislador Constituinte especificado qual o limite temporal para a conclusão daqueles trabalhos.

Por uma interpretação sistemática da Constituição de 1988, pode-se inferir que referida auditoria, para que possa promover o necessário exame analítico e pericial dos atos e dos fatos geradores do endividamento externo brasileiro, deve ter um tempo razoável para concretização de seus trabalhos, **mas dentro de uma mesma legislatura e, preferencialmente, antes do encerramento do ano legislativo.** Assim, no caso em questão, mostra-se razoável a fixação de um prazo máximo de 30 dias para que o Congresso crie e instaure aquela Comissão Mista, bem como a fixação do prazo máximo de 180 dias para que, com o auxílio do TCU para a realização de todas as perícias e exames analíticos necessários, tal comissão possa apresentar, antes do término do atual ano legislativo, relatório conclusivo acerca da questão, dirimindo de vez as controvérsias que possam pairar sobre o endividamento externo brasileiro.



Note-se que, exatamente por falta desse relatório conclusivo, não se pode acolher os argumentos de defesa apresentados pela União, às fls. 623/624, no sentido de que o comando do art. 26 do ADCT/1988 já teria sido cumprido pelo Congresso Nacional por ocasião da Sessão Conjunta do dia 04/10/1989, haja vista a enorme controvérsia acerca da regularidade daqueles trabalhos, conforme se pode ver pelo relato da “Batalha em plenário para obter uma decisão histórica” descrita pelo Constituinte HERMES ZANETI, em livro intitulado: *O COMPLÔ como o sistema financeiro e seus agentes políticos sequestraram a economia brasileira* – Brasília, Verbena Editora, 2017, pp. 55/65. A propósito de toda essa verdadeira saga legislativa, cumpre reproduzir os seguintes excertos da inicial, *verbis*:

Desde o início de vigência da obrigação de fazer estabelecida pelo art. 26 do ADCT, o Congresso Nacional se reuniu apenas 3 vezes em quase 30 anos para tentar promover a auditoria da dívida pública.

A primeira Comissão Mista foi criada pelo Ofício CN nº 44/1989, de autoria do Senador Nelson Carneiro. Instalada em 11 de abril de 1989, foram ouvidas 20 (vinte) personalidades, especialistas e estudiosos da área. Organizada em duas fases, aquela CPI chegou a produzir importantes relatórios, sem, contudo, concluir o completo exame analítico e pericial da forma como determinou o art. 26 do ADCT, “deixando para posterior oportunidade o exame pericial”, TAREFA QUE DEVE SER CONDUZIDA PELO Tribunal de Cntas da União, sob a supervisão do Congresso. (...)

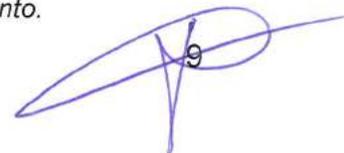
O Plenário do Congresso Nacional chegou a aprovar, em 4 de outubro de 1989, o histórico “Relatório Parcial” de autoria do Senador Severo Gomes, que analisou aspectos jurídicos dos acordos de renegociação da dívida externa realizados nos respectivamente em 1983, 1984, 1986 e 1988, apontando que “em todas as quatro oportunidades foram firmados instrumentos em que contêm modalidades de cláusulas desenganadoramente nulas de pleno direito, por aberrantemente infringentes à Constituição (seja a atual, seja a de 1967/69).”

Em seguida, na mesma data, foi colocado em votação o “Parecer Final” de autoria do Deputado Federal Luiz Salomão, (...)

Devido às pressões, esse importante e histórico “Relatório Final” não chegou a ser aprovado pela CPI Mista e foi levado diretamente ao Plenário do Congresso Nacional, não tendo sido aprovado, pois os grandes partidos esvaziaram o plenário e obstruíram a votação. (...)

Com o mesmo objetivo do ofício nº 44/1989, o Deputado Luiz Salomão apresentou o requerimento nº 373/1989, sendo determinada a criação da Comissão Mista e o seu funcionamento pelo prazo legal e regimental de 120 dias.

Instalada em 29 de novembro de 1989, realizadas apenas quatro reuniões e ouvidas 3 pessoas, sem, contudo, proceder à qualquer exame analítico e pericial, a comissão nada mais fez, sendo que no dia 13/03/1991 a referida também foi extinta por ultrapassar o prazo de funcionamento.



REQUERIMENTO Nº 620/1991

Na legislatura seguinte o deputado Paulo Ramos apresentou Requerimento protocolado sob o nº 620/1991, o qual requeria a criação de nova Comissão Mista para dar cumprimento ao art. 26 e auditar a dívida pública.

No dia 06/12/1991 o Plenário aprovou a criação e estabeleceu o prazo legal e constitucional de 120 dias para o seu funcionamento. Ultrapassado esse prazo sem qualquer atividade da comissão, a mesma, por fim, foi extinta em 09/06/1992, com base no inciso II do art. 76 do Regimento Interno.

CPI DA CÂMARA DOS DEPUTADOS SOBRE A DÍVIDA PÚBLICA

Em 08/12/2008 foi aprovado o Requerimento de Criação de CPI - RCP 8/2008, de autoria do Dep. Federal Ivan Valente. Teve o apoio de 175 deputados, propondo a criação de uma CPI para tratar da Dívida Pública, a qual foi instalada em 19/08/2009.

Embora não formada como Comissão Mista, como determina o Art. 26 do ADCT, durante os trabalhos daquela CPI da Câmara dos Deputados diversos especialistas prestaram depoimento, **apontando graves indícios de ilegalidades no processo de endividamento brasileiro desde sua origem na década de 70.**

A Assessoria Técnica da CPI também elaborou e encaminhou ao Relator e aos demais deputados integrantes da Comissão a análise das investigações realizadas sobre as dívidas interna, externa, dos estados e municípios, além dos impactos sociais dessas dívidas, apontando sérios indícios de ilegalidades e de relevantes danos ao patrimônio público, os quais até hoje requerem o aprofundamento das investigações.

Ocorre que o Relator da referida CPI, Dep. Pedro Novais (PMDB/MA), embora tenha reconhecido que a dívida atual é produto principalmente das altas taxas de juros, caracterizando e confessando que a dívida tem sido meramente financeira, não possuindo a devida contrapartida em bens e serviços que contribuíssem para o desenvolvimento econômico e social do país, o Relatório inexplicavelmente concluiu pela não existência de qualquer irregularidade no endividamento, rejeitando, por fim, a Auditoria da Dívida e sequer o encaminhamento dos documentos ao Ministério Público para o aprofundamento das investigações. Submetido a votação, tal relatório teve apenas 8 (oito) votos favoráveis e 5 (cinco) contrários.

Ou seja, mais uma vez a dívida não foi auditada.

O Relatório Alternativo apresentado pelo Senador Ivan Valente (PSOL/SP) incorporou todas as análises técnicas elaboradas pela assessora técnica da CPI (Maria Lucia Fattorelli) e demais assessores requisitados de órgãos públicos, e recebeu a assinatura de 8 (oito) parlamentares, isto é, com o mesmo peso político do relatório do Dep. Pedro Novaes. O referido Relatório Alternativo foi remetido ao Ministério Público em maio de 2010. (cf. fls. 382/386)

Portanto, com razão o Ministério Público Federal, quando assevera em seu parecer exarado a partir das fls. 854:

Assevera a União, em manifestação prévia, que em 16/03/1989, houve a instalação da Comissão Mista do Congresso Nacional e ao final foi produzido relatório que restou aprovado por senadores e deputados em sessão conjunta das casas legislativas. Assim, segundo a ré, o comando constitucional insculpido no art. 26 do ADCT teria sido cumprido em sua totalidade.

Contudo, em que pese ter tido seu relatório parcial aprovado em plenário, percebe-se que a Comissão Mista não procedeu ao exame analítico e pericial sob todos os aspectos de todos os atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro, conforme determina o art. 26 do ADCT. Consta inclusive, do relatório aprovado, da lavra do Senador Severo Gomes, que limitou-se à análise exclusivamente do ponto de vista jurídico da contratação da dívida, conforme documentos ID 1960626.

Percebe-se ainda do relatório aprovado, requerimento que tinha como finalidade a criação de comissão mista temporária, com o mesmo objeto, para que se procedesse a nova análise da dívida pública. Comprovando, por óbvio, que aquela comissão não havia cumprido o comando constitucional em sua totalidade.

Tal comissão mista temporária, instaurada ainda no ano de 1989, restou encerrada em março de 1991, por decurso de prazo, sem apresentação de relatório final, conforme se percebe de documento ID nº 1960592.

Por fim, em 1991 também foi criada Comissão Parlamentar Mista, com o mesmo objetivo que as duas anteriores, mas que, em virtude do transcurso de prazo, foi encerrada sem apresentação de relatório.

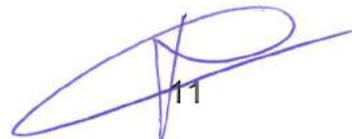
Assim, conclui-se caracterizada a omissão do Congresso Nacional em dar cumprimento ao comando constitucional dado pelo Poder Constituinte Originário.

Alega ainda a União, que o pedido requerido pela parte autora de determinar ao Congresso Nacional a instalação de Comissão Mista, caso deferido pelo Poder Judiciário, violaria o Princípio da Separação dos Poderes.

Referido princípio fundamental da República Federativa do Brasil, intrínseco ao próprio Estado de Direito Democrático, visa o bom e harmônico funcionamento entre os poderes da República e a garantia dos direitos fundamentais.

Conforme leciona Alexandre de Moraes:

Ao prelecionar sobre a divisão dos poderes, Montesquieu mostrava o necessário para o equilíbrio dos Poderes, dizendo que para formar-se um governo moderado, "precisa-se combinar os Poderes, regrá-los, temperá-los, fazê-los agir; dar a um Poder, por assim dizer, um lastro, para pô-lo em condições de resistir a um outro.



11

A distribuição dos poderes entre órgãos estatais tem, portanto, a finalidade de evitar que haja abuso de poder por qualquer deles, Executivo, Legislativo ou Judiciário.

Assim, ordem emanada apenas pelo Poder Judiciário que determinasse ao Congresso Nacional a instauração de comissão mista para a finalidade do art. 26 ADCT, em tese, violaria o princípio fundamental da separação dos poderes.

Contudo, não é o que se verifica in casu.

A ordem para a instauração da referida comissão advém do próprio Poder Constituinte Originário que, ao normatizar aquele comando constitucional previsto no ADCT, impôs um facere ao Congresso Nacional, que, após decorridos quase 30 anos, ainda não foi cumprido em sua integralidade pelas Casas Legislativas.

Portanto, ao determinar o cumprimento do comando constitucional, o Poder Judiciário não violaria o princípio da separação dos poderes. A bem da verdade, estaria a desempenhar o seu papel de garantidor da aplicação da lei.

Outro não é o posicionamento de Alexandre de Moraes ao lecionar sobre a ação de direta de inconstitucionalidade por omissão, que por analogia, aplica-se ao caso concreto:

Não se deve, porém, confundir "omissão legislativa" com "opção legislativa", que se consubstancia em legítima discricionariedade do Congresso Nacional, no exercício de sua função legiferante precípua. Portanto, só há o cabimento da presente ação quando a constituição obriga o Poder Público a emitir um comando normativo e este se queda inerte.

No mesmo sentido, por analogia, colaciona-se doutrina de Canotilho:

a omissão legislativa (e ampliamos o conceito também para a administrativa) só é autônoma e juridicamente relevante quando se conexiona com uma exigência constitucional de ação, não bastando simples dever geral de legislador para dar fundamento a uma omissão constitucional. Um dever jurídico-constitucional de ação existirá quando as normas constitucionais tiverem a natureza de imposições concretamente impositivas.

Logo, além de não caracterizar afronta à separação dos poderes, o Poder Judiciário cumpriria seu dever constitucional de não se escusar da apreciação à lesão a direito, o qual tem incorrido o Congresso Nacional há quase 30 anos.

Isso posto, requer o Ministério Público Federal, seja reconhecida, em preliminar, a ilegitimidade ativa por ausência de pertinência temática da Confederação dos Servidores Públicos do Brasil – CSPB; da Federação de aposentados e pensionistas dos INSS, dos inativos do serviço público e idosos de Brasília e entorno – FAP-DF; do Instituto MOSAP – Movimento dos Servidores Públicos Aposentados e Pensionistas; Pública – Central do Servidor; da Associação dos Aposentados, pensionistas e idosos da previdência social do Distrito Federal e entorno – ASAPREV DF; da Federação Sindical dos Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul; do Sindicato Nacional dos Marinheiros e Moço de Máquinas em Transportes Marítimos e Fluviais.

No mérito, requer seja reconhecido o descumprimento pelo Congresso Nacional do comando constitucional insculpido no art. 26 do ato das disposições constitucionais transitórias e determinada a instalação de Comissão Mista para exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.

Conforme se pode ver por tudo que até aqui foi exposto, a presente demanda envolve questões complexas, porque se refere não só ao desrespeito direto a um determinado dispositivo constitucional, mas, sobretudo, ao descumprimento indireto de diversos outros, em evidente prejuízo à coletividade, afetando-lhe aspectos sociais, políticos, econômicos, de informação, primordialmente quanto à transparência e, vale frisar, quanto ao inquestionável direito à memória e à verdade na gestão da coisa pública. Com efeito, podemos aqui transcrever os princípios preceitos constitucionais que na hipótese deixaram de ser concretizados:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania; (...)

Parágrafo único. Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição. (...)

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...)

XIV – é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional; (...)

XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (...)

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma da Constituição.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)

Seguindo a própria ordem da disposição constitucional acima destacada, vê-se que a pretendida auditoria determinada pelo art. 26 do ADCT/1988 visa concretizar, em última análise, o próprio Princípio Republicano, na medida em que a “res publica” assenta-se, segundo o Prof. José Roberto Pimenta (*in Improbidade Administrativa e sua Autonomia Constitucional*, Belo Horizonte: Fórum, 2009), sob três fundamentos, a saber: transparência; prestação de contas e responsabilidade.

Daí os incisos XIV e XXXIII do art. 5º acima transcrito garantirem a todo brasileiro o acesso à informação de interesse coletivo ou geral da nação brasileira, acentuando que a administração pública deve pautar-se pelos Princípios da Legalidade, da Moralidade e, em especial, da Publicidade.

Ora, não é razoável admitir que, passadas quase três décadas da promulgação constitucional, o Congresso Nacional não tenha ainda dado integral e efetivo cumprimento ao disposto no art. 26 do ADCT/1988. Por outro lado, cumpre ressaltar, tal como feito pela parte autora em sua inicial (fl. 382):

(...) que não é objeto do art. 26, e nem desta ação, o exame da constitucionalidade e legalidade das diversas operações e transações que geraram a dívida pública. Busca-se tão somente conhecer minuciosamente do que se trata a dívida e, após, se verificados vícios, a justiça irá, em demanda própria, averiguar a legitimidade ou não das dívidas contraídas e como elas poderão ser revistas, se for o caso.

Nada de moratória. O que se busca é a verdade e a Justiça, transparecendo ao povo o eu efetivamente se deve e possibilitando, talvez, o reajuste das obrigações do Estado brasileiro à realidade e ao que é efetivamente devido.

Assim, se o endividamento externo brasileiro constitui entrave tão oneroso ao orçamento público, a comprometer a concretização de diversos direitos fundamentais por falta dos recursos financeiros necessários à implementação das diversas políticas públicas, sobretudo nas áreas da educação, da saúde e da segurança, porque não auditar os atos e os fatos geradores do endividamento externo brasileiro, sobre os quais pairam indícios de irregularidades tão graves quanto aqueles relatados na inicial? A saber: dívidas prescritas; acordos firmados com bancos privados com cláusulas ilegais, dispendo sobre aceitação de foro estrangeiro, com expressa renúncia à impenhorabilidade de bens por parte do BACEN; renúncia à imunidade, renúncia às leis brasileiras, renúncia ao direito de demandar contra eventuais erros, aceitação do acordo como título executivo extrajudicial, submissão à arbitragem desequilibrada, assunção de dívida externa privada; recompra antecipada de títulos da dívida externa brasileira com pagamento de ágio que teria chegado ao percentual de 70% do valor de face do título, entre outras.

Por outro lado, percebe-se que a dívida pública federal tem chegado a patamar exorbitante, sendo portanto imprescindível a solução do déficit de informações relativas à “bola de neve” que se chama “dívida pública externa”. Nesse ponto, é possível destacar que o último relatório mensal da dívida pública externa

brasileira, de março/2018, segundo sítio¹ eletrônico do Tesouro Nacional, aponta os seguintes números:

No mês de março, as emissões da Dívida Pública Federal – DPF corresponderam a R\$ 77,64 bilhões, enquanto os resgates alcançaram R\$ 53,69 bilhões, resultando em emissão líquida de R\$ 23,95 bilhões, sendo R\$ 24,11 bilhões referentes à emissão líquida da Dívida Pública Mobiliária Federal interna – DPMFi e R\$0,16 bilhão referente ao resgate líquido da Dívida Pública Federal externa – DPFe. (...)

No mês de março, os ingressos de recursos da dívida contratual totalizaram R\$15,27 milhões.

Já os resgates da DPFe somaram R\$ 173,84 milhões, sendo R\$ 105,86 milhões referentes ao pagamento de principal e R\$ 67,99 milhões, ao pagamento de juros, ágio e encargos. (...)

Durante o mês de março, foram recomprados, em valores de face, R\$ 72,67 milhões (US\$ 22,50 milhões) em títulos da DPFe. O total financeiro desembolsado neste período de R\$ 87,18 milhões (US\$ 26,99 milhões). (...)

O estoque da DPF apresentou aumento, em termos nominais, de 1,51%, passando de R\$ 3.582,15 bilhões, em fevereiro, para R\$ 3.636,33 bilhões, em março.

A DPMFi teve seu estoque ampliado em 1,47%, ao passar de R\$ 3.456,56 bilhões para R\$ 3.507,42 bilhões, devido à emissão líquida, no valor de R\$ 24,11 bilhões, e pela apropriação positiva de juros, no valor de R\$ 26,76 bilhões.

Com relação ao estoque da DPFe, houve aumento de 2,6 4% sobre o estoque apurado em fevereiro, encerrando o mês de março em R\$ 128,91 bilhões (US\$ 38,78 bilhões), sendo R\$ 115,89 bilhões (US\$ 34,87 bilhões) referentes à dívida mobiliária e R\$ 13,02 bilhões (US\$ 3,92 bilhões), à dívida contratual.

Diante dos alarmantes números que compõem o tema, a sociedade brasileira necessita de respostas, mormente em relação à finalidade de cada contrato, ao efetivo cumprimento dos acordos, à aplicação dos recursos, aos reajustes das dívidas, à possível ocorrência de prescrição, à identificação dos credores, ao refinanciamento das dívidas. Enfim, urge saber o que se deve e a quem se deve. Veja-se que os números são assustadores, mas o problema é deveras antigo! Já nos idos de 1989, o ex-Senador Severo Gomes, no afã, sem sucesso, de

¹

http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/655201/Texto_RMD_Mar_18.pdf/c3a0136d-1979-4215-9b28-a1c0c53dcebc

cumprir o texto constitucional, identificava várias irregularidades no endividamento externo. No ponto, destaco excertos² do relatório do Parlamentar, conforme segue:

As quatro negociações de recomposição do perfil de nossa dívida externa apresentam, afora específicas prescrições de cunho formal, um núcleo comum de cláusulas materiais. Pode-se tomar, para exame técnico-jurídico, qualquer dos aludidos “pacotes” (datados de 1983, 1984, 1986 e 1988), pois o que se basta, no plano de validade, enfocar a última das negociações, pois o destino que lhe for atribuído arrastará, inexoravelmente, todas as outras.

Em todas as quatro oportunidades foram firmados instrumentos em que contêm modalidades de cláusulas desenganadoramente nulas de pleno direito, por aberrantemente infringentes da Constituição (seja a atual, seja a de 1967/1969). (...)

Sem qualquer respeito, já nem só se diga à idéia de Direito, mas a própria integridade moral, o Brasil (e não apenas o Banco Central), em tais pactos, se obriga a não invocar, para eximir-se à observância integral dos Acordos, suas eventuais nulidades, mesmo que derivadas de absoluta incapacidade ou falta de personalidade legal dos bancos financiadores e de seus representantes no ato. Trata-se, pois, da entrega definitiva, irreversível, do Brasil, à boa ou má-fé dos parceiros de negócios. Note-se que só o Brasil assume, no pacto, essa obrigação. Assim, os contra-parceiros têm o monopólio da invocação de nulidade. A cláusula em estudo, pois, além de leonina, engendra verdadeira condição potestativa. E, com isso, envolve, além da nulidade dos Acordos (de observar que a doutrina internacionalista de regra admite a incidência, em área, da teoria geral das nulidades), clara renúncia à soberania e grave ofensa ao patrimônio moral nacional.

O impacto da dívida pública é enorme, comprimindo o combalido orçamento brasileiro, ano após ano, sempre a demandar novas e mais severas reformas estruturais no Estado, principalmente nas áreas administrativas, trabalhistas, tributária e, mais recentemente, previdenciária. Contudo, o contingenciamento de receitas para garantir o pagamento da dívida segue firme, com enorme prestígio entre todas as demais obrigações do Estado brasileiro, como se pode ver pelos principais exemplos citados pela parte autora, a conferir (fl. 399): a Desvinculação das Receitas da União – DRU, que permite retirar 30% das receitas da Seguridade Social para o pagamento da Dívida Pública, cuja constitucionalidade está sendo atacada pela ADPF n. 415/2016; o teto de gastos, objeto da Emenda Constitucional n. 95/2016, que não limitaria o pagamento da dívida.

Portanto, é de fundamental importância tornar transparentes as contas públicas, em especial, a dívida externa brasileira, para que a sociedade tenha informações precisas a respeito da origem do montante, da legalidade/legitimidade

² Cf. O Complô: como o sistema financeiro e seus agentes políticos seqüestraram a economia brasileira/Hermes Zaneti. Brasília, Verbena, 2017, pp. 66 - 68.

de sua constituição e dos mecanismos de gestão atual do endividamento, além de seus verdadeiros beneficiários. Parafrazeando o Evangelho de São João (8:32): **“conhecereis a verdade e a verdade vos libertará.”**

A sociedade precisa de respostas. A sociedade precisa de mais políticas públicas. A sociedade precisa de celeridade. Ao Judiciário, cabe, portanto, determinar o que há muito deveria ter sido feito pelo Congresso Nacional.

Diante de tais razões, o pleito autoral deve ser acolhido.

A ser assim, forçoso é reconhecer a omissão do Congresso Nacional em fazer cumprir integralmente o disposto no art. 26 do ADCT da Constituição de 1988, devendo instaurar Comissão Mista com o fim específico de promover, com o auxílio do TCU, a auditoria da Dívida Pública brasileira, com apresentação do respectivo relatório conclusivo até o término da atual legislatura, sob pena de multa diária por eventual descumprimento.

III – Dispositivo:

Ante o exposto, resolvendo o mérito da presente ação (art. 487, I, do CPC/2015), **acolho** o pedido autoral para determinar que a União, por meio do Congresso Nacional, devidamente representado por seu Presidente, crie e instaure, no prazo máximo de até 30 (trinta) dias, contados da intimação da presente sentença, Comissão Mista, com poderes de CPI, com o objetivo de dar efetivo e integral cumprimento ao disposto no art. 26 do ADCT/1988; devendo ainda realizar, com o imprescindível auxílio do TCU, o necessário exame analítico e pericial dos atos e dos fatos geradores do endividamento externo brasileiro, com aprovação do respectivo relatório conclusivo final até o término da atual legislatura.

Em tempo, **concedo em parte a tutela de urgência requerida** (art. 300, *caput*, do NCPC), visto que o direito alegado pela parte autora é estreme de dúvidas e o perigo de dano ao resultado útil do processo resta demonstrado, em face da proximidade do término do atual ano legislativo, porquanto a população brasileira tem sofrido há quase três décadas com os inúmeros contingenciamentos do orçamento público para o pagamento da dívida, em evidente prejuízo às diversas políticas públicas que deixaram de ser promovidas pelos últimos governos em razão da escassez de recursos financeiros, em especial, na área da saúde, da educação e da segurança pública, devendo a presente sentença ser cumprida, conforme assinalado no parágrafo anterior, **sob pena de multa pessoal ao Presidente do Congresso Nacional no montante de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), por dia de descumprimento**, que ora fixo em favor da parte autora.

Oficie-se ao Presidente do Congresso Nacional, Senador Eunício Oliveira, encaminhando-lhe cópia da presente sentença para imediato cumprimento.

Considerando a subsidiariedade da ADPF n. 59/2004, oficie-se também ao Ministro Luis Roberto Barroso, Relator daquela demanda no STF, comunicando-lhe o inteiro teor da presente sentença.

Determino, ainda, que somente a **Associação Auditoria Cidadã da Dívida** permaneça no polo ativo da presente demanda, com exclusão de todas as demais litisconsortes ativas, as quais deverão figurar neste feito como *amicus curiae*. Anote-se.

Em cumprimento ao comando constitucional previsto no art. 26, §2º, do ADCT c/c art. 5º, §1º, da Lei n. 7.347/1985, o Ministério Público Federal, fiscal da ordem jurídica, deverá ser intimado de todos os atos do presente processo, ficando também facultado a seu representante acompanhar todos os atos e as diligências daquela Comissão Parlamentar Mista a ser instituída em virtude do provimento da presente ACP.

Sem custas ou honorários (art. 18 da Lei n. 7.347/85).

Registre-se. Publique-se. Intimem-se.

Anotações necessárias.

Cumpra-se com a máxima urgência, podendo esta servir como mandado.

Brasília-DF, 04 de junho de 2018.



WALDEMAR CLÁUDIO DE CARVALHO

Juiz Federal da 14ª Vara do DF