

EXCELENTÍSSIMO DESEMBARGADOR FEDERAL PRESIDENTE DO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO.

Autos de Processo nº 1005935-28.2017.4.01.3400.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA - ACD, parte devidamente qualificada nos autos em epígrafe, vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, por intermédio do Advogado que a este subscreve, inconformada com o acórdão da 11ª Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, cuja disponibilização se deu em 14/06/2024, com fundamento no art. 102, III, "a", da Constituição Federal, interpor:


RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Para que seja determinada a aplicação do dispositivo contido no art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

Requer seja deferida a gratuidade de justiça, visto que a autora é entidade sem finalidade lucrativa e sem receita mensal fixa.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília/DF, 15 de julho de 2024.


DIEGO MONTEIRO CHERULLI
OAB/DF 37.905 OAB/GO 40.839-A
OAB/ES 27.250

CHERULLI ADVOCACIA E CONSULTORIA

OAB/DF 2608/15

SCN Qd. 01, bloco F, salas 518/520 - Edifício América Office Tower - Asa Norte - Brasília/DF

CEP: 70.711-905

E-mail: contato@cherulli.adv.br

Tel.: (61) 99819-0433

www.cherulli.adv.br

EXCELENTÍSSIMOS(A) SENHORES(A) MINISTROS(A) DO SUPREMO
TRIBUNAL FEDERAL

PROCESSO Nº 1005935-28.2017.4.01.3400

RECORRENTES: AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA - ACD

RECORRIDOS: UNIÃO FEDERAL E SENADO FEDERAL

I. DA BREVE SÍNTESE DO PROCESSO.

Trata-se de ação civil pública cujo objeto é o reconhecimento do descumprimento da determinação constitucional que se encontra prevista no art. 26 da ADCT, qual seja, a instauração de CPI mista com fins a realização de auditoria na dívida externa.

Em primeira instância, o pleito autoral foi julgado procedente, tendo sido fixado na sentença a determinação para que o Congresso Nacional instaurasse a Comissão Mista com objetivo de dar efetivo e integral cumprimento ao art. 26 do ADCT. Assim foi dito:

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.

ID 5662999, página 1

Contudo, em menos de 24 horas, a tutela de urgência foi cassada pelo TRF da 1ª Região.

Da decisão recorrida

Em razão da apelação interposta pelo União Federal e pelo Senado Federal, o Tribunal Regional Federal da 1ª região proferiu decisão desfavorável ao pleito autoral, reformando a sentença de maneira a afastar a criação e instalação de Comissão própria para analisar a situação da dívida externa brasileira.

Para fundamentar tal decisão, o tribunal *a quo* se utilizou de fundamento *obiter dictum* constante em decisão que houvera sido prolatada pelo Supremo Tribunal Federal, quando da análise da ADPF nº 59. O trecho ao qual se refere é o seguinte:

“o art. 26 do ADCT não deve ser considerado preceito fundamental, e sim pode ser entendido como uma norma programática que rege a transição de uma ordem constitucional para outra. Embora o agravante alegue que esse dispositivo tem o potencial de promover a soberania nacional, a dignidade da pessoa humana e a erradicação da pobreza, não foi demonstrado de que forma a suposta omissão parlamentar determinaria prejuízo a esses fundamentos.”

A partir da parte destacada, o TRF1 entendeu que a norma cuja aplicação se busca não guardaria efetividade, necessitando de outras normas para que restasse cogente. Se não, vejamos trecho da decisão recorrida.

“Para além da mencionada disposição constitucional transitória, não há, todavia, previsão constitucional ou legal que ampare a pretensão de forma específica. Não existe determinação em lei ou na Constituição Federal que implique na obrigatoriedade de imediata criação de Comissão Mista, com poderes de CPI, nos termos delineados na sentença impugnada.”

Além disso, tentou diminuir a sua eficácia por se tratar de uma regra de transitoriedade. Para tanto, utilizou-se de enxerto da já referida decisão proferida na

CHERULLI ADVOCACIA E CONSULTORIA

OAB/DF 2608/15

SCN Qd. 01, bloco F, salas 518/520 – Edifício América Office Tower – Asa Norte – Brasília/DF

CEP: 70.711-905

E-mail: contato@cherulli.adv.br

Tel.: (61) 99819-0433

www.cherulli.adv.br



ADPF nº 59, embora neste a transitoriedade fosse utilizada como critério não para afastar a eficácia como pretende o acórdão do TRF1, mas sim para fins de demonstrar que tal norma não teria a natureza de preceito fundamental.

Por último, ainda que sem fundamentar, o TRF1 entendeu que o Congresso Nacional teria discricionariedade para determinar a implantação da já citada CPI.

II. DA ADMISSIBILIDADE

DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO

O prazo para interposição do presente recurso é de 15 (quinze) dias. A disponibilização do acórdão impugnado se deu no dia 24/06/2024 (segunda-feira), sendo que o término do prazo será no dia 15/07/2024 (segunda-feira). Por isso, o presente Recurso Extraordinário é tempestivo.

AUDITORIA CIDADADA DA DIVIDA Acórdão (66339417) Expedição eletrônica (14/06/2024 14:26) Prazo: 15 dias O sistema registrou ciência em 24/06/2024 23:59 Data limite prevista para manifestação: 15/07/2024 23:59	ApCiv 1005935-28.2017.4.01.3400 <input type="checkbox"/> Apólices da Dívida Pública UNIÃO FEDERAL e outros (1) X AUDITORIA CIDADADA DA DIVIDA e outros (7) 11ª Turma/Gab. 32 - DESEMBARGADOR FEDERAL NEWTON RAMOS Último movimento: - Juntada de petição intercorrente	 
---	--	---

III. DO CABIMENTO

DO PREQUESTIONAMENTO.

Consoante resta demonstrado na síntese fática, todo o conteúdo foi prequestionado, uma vez que a própria decisão tratou por diversas vezes do art. 26. Inclusive, interpretou-se como se sendo uma norma programática e sem efetividade.

SOBRE A REPERCUSSÃO GERAL.

Para cumprir o que dispõe o §3º do art. 102 da Constituição Federal, convém que seja demonstrada a existência de repercussão geral no presente caso a fim de que o presente recurso seja admitido.

Para tanto, faz-se necessário utilizar do §1º do art. 1.035 do CPC para que sejam delimitados alguns contornos ao referido conceito jurídico indeterminado. Tal dispositivo clarifica que restará comprovada a existência de repercussão geral caso sejam demonstradas a relevância e a transcendência das questões suscitadas.

Para tanto, deve-se evidenciar que a existência de questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico, bem com que tais questões não se restrinjam aos interesses subjetivos do processo que deu origem ao Recurso Extraordinário.

In casu, a questão central do objeto da demanda implica na relevância de cada um dos critérios instituídos pelo §1º do art. 1.035.

Afirma-se isso, pois, o objeto da causa – e, por conseguinte do presente recurso extraordinário – é a aplicação disposto no art. 26 do ADCT, que impõe a criação e instalação de uma CPI voltada ao exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo do Brasil, dívida que ocupa quase 50% do Orçamento Público Federal.

Por meio de tal comissão, pode-se chegar a dados suficientes para desvendar os motivos de 43,23% do orçamento brasileiro ser destinado ao pagamento de juros e amortizações de dívidas. Sobre esse ponto se falará mais adiante.

A questão também é política, eis que está em jogo a soberania nacional (art. 1º, CF), uma vez que diz respeito à proteção da autonomia financeira brasileira.

A questão que está a se tratar também implica na erradicação da pobreza (objetivo da República Federativa do Brasil, conforme art. 3º, III). Afinal, está a se falar sobre a restrição de orçamento de medidas voltadas para a resolução de questões sociais, o qual é boa parte destinada somente a poucos interesses privados.

A questão também tem grande relevância jurídica, em virtude de se tratar de claro e evidente descumprimento de determinações previstas em comando constitucional.

Dito isso, resta demonstrada a existência de repercussão geral, cumprindo-se o requisito de admissibilidade específico deste recurso excepcional.

DO NÃO REVOLVIMENTO DE MATÉRIA FÁTICA.

O recurso extraordinário ora interposto não enseja qualquer revolvimento dos fatos e provas, uma vez que não se busca que sejam modificadas a relação fática construída pelas instâncias ordinárias.

É que a sentença atestou que não houve a realização de CPI tal qual impõe o art. 26 da ADCT, sendo que estes fatos deverão ser considerados pelo Supremo Tribunal Federal, quando da sua análise.

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):

ID 5662998, página 5

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.

Os fatos tais como delineados pela sentença são suficientes para verificação da omissão constitucional, uma vez que a partir deles se tem como estabelecido o descumprimento do comando constitucional.

IV. DO ENFRENTAMENTO DA DECISÃO RECORRIDA

Consoante já delineado em tópico destinado à síntese do processo, verifica-se que o acórdão recorrido determinou a reforma da sentença para negar o pleito autoral. Para tanto, fez-se uso de determinadas fundamentações, as quais pode-se trazer de maneira esquemática:

- I. Que o art. 26 do ADCT seria uma norma programática, de modo que depende de outras normas para se fazer aplicável;
- II. Que a transitoriedade do art. 26 implicaria no afastamento de sua eficácia; e
- III. Que o cumprimento da obrigação encartada no art. 26 da ADCT seria um ato discricionário do Congresso Nacional.

A fim de que seja cumprida a dialeticidade recursal, convém que sejam refutados cada um dos fundamentos utilizados pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

DA NÃO IDENTIFICAÇÃO DO ART. 26 DO ADCT COMO UMA NORMA DE NATUREZA PROGRAMÁTICA

Primeiramente, cumpre que seja afastado o fundamento utilizado como base para afastar a eficácia da norma em questão, qual seja, a sua suposta natureza de norma programática.

Para tanto, faz-se mister traçar uma análise acerca do julgado do Supremo Tribunal Federal, uma vez que um trecho de tal decisão foi utilizado como fundamento a imputação da pecha de programática à norma, por se entender que seria a *ratio decidendi* do julgado. Assim, se demonstrará que (a) a parte que asseverou se o art. 26

seria uma norma programática não se trata de *ratio decidendi*, mas de *obiter dictum*; e que (b) a norma em questão possui eficácia plena.

O que é *obiter dictum*?

Da decisão proferida na ADPF 59, nota-se que o julgado não adentrou na questão meritória, uma vez que o remédio constitucional não venceu a admissibilidade. Tal informação encontra-se, inclusive, na ementa da decisão monocrática, segundo a qual

“2. A ADPF, para ser conhecida, precisa cumprir 3 (três) requisitos, quais sejam: (i) legitimidade do requerente; (ii) subsidiariedade e; (iii) o parâmetro de controle precisa ser preceito fundamental.

3. O requerente deixou de demonstrar como a omissão parlamentar estaria violando preceito fundamental supostamente instrumentalizado pelo art. 26 do ADCT.

4. Arguição de descumprimento de preceito fundamental a que se nega seguimento.”

Como se vê, quando do julgamento da ADPF, a decisão prolatada restringiu-se à admissibilidade do processamento da ação constitucional. Uma vez que a decisão se ateu ao julgamento da admissibilidade, não poderia ter adentrado ao mérito.

É que a admissibilidade se trata de um juízo prévio e condicionante ao mérito da postulação, de modo que, se negada a admissibilidade por não se verificar o cumprimento das condições impostas pela lei, não há por que perscrutar-lhe o fundamento da postulação. A doutrina, aliás, parece ser unânime nesse sentido.

“É óbvio que só se passa ao juízo de mérito se o de admissibilidade resultou positivo; de uma postulação inadmissível não há como nem porque investigar o fundamento. [...] A questão relativa à admissibilidade é, sempre e

necessariamente, *preliminar* à questão de mérito: a apreciação desta fica excluída se aquela se responde em sentido negativo.”¹

Se o julgamento prolatado naquele caso tratou apenas de verificar o cumprimento dos requisitos para se analisar o conteúdo da postulação, não poderia se entender que se constituíam na *ratio decidendi* os juízos que eventualmente tenham sido feitos acerca do mérito.

A única análise realizada diz respeito ao cumprimento dos requisitos necessários que fosse admitida a ADPF. Logo, as razões de decidir se restringem àquilo que seria necessário e suficiente para resolver a questão relevante ao caso, isto é, àquilo que seria necessário e suficiente para tratar sobre admissibilidade da ação constitucional. As demais questões trazidas pelo julgado – como a análise acerca do mérito – não seria *ratio decidendi*.

Fala-se em necessário e suficiente uma vez que é assim o procedimento utilizado pela doutrina para revelar a *ratio decidendi*.

“A ratio é uma razão necessária e suficiente para resolver uma questão relevante constante do caso. A ratio decidendi envolve a análise da dimensão fático-jurídica das questões que devem ser resolvidas pelo juiz. A proposição é necessária quando sem ela não é possível chegar à solução da questão. É suficiente quando basta para resolução da questão. A proposição necessária e suficiente para solução a questão diz essencial e determinante e consubstancia o precedente (ratio decidendi – holding). Tal é a dimensão objetiva do precedente.”²

O mérito da ADPF – isto é, a aplicação da norma do ADCT – nunca foi uma questão naquele julgamento, uma vez que nunca se chegou a tal fase.

Logo, quando no julgado do STF, asseverou-se que *“o art. 26 do ADCT não deve ser considerado preceito fundamental, e sim pode ser entendido como uma norma*

¹MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentários ao Código de Processo Civil, Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973, vol. V: arts. 476 a 567.** Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 261-262.

²MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 652.

programática que rege a transição de uma ordem constitucional para outra.” Trata-se de juízo que não se relaciona com a solução dada ao caso, o qual foi finalizado em exame adstrito aos requisitos de admissibilidade. Assim, trata-se de um *obiter dictum*³, de modo que o seu conteúdo não deveria ser utilizado para negar provimento ao pleito presente nessa ação civil pública.

DA EFICÁCIA PLENA DA NORMA

Por mais que se tratasse de um *obiter dictum*, convém afastar a ideia de que a norma encartada no art. 26 do ADCT se trataria de uma norma programática.

É que, ao se imputar a pecha de programática à referida norma, estar-se-ia restringindo-lhe a eficácia que lhe é concernente.

Explica-se.

Partindo-se da classificação da eficácia das normas constitucionais encartada por José Afonso da Silva – a qual é amplamente aplicada pelo Supremo Tribunal Federal –, tem-se que tais normas podem ser segmentadas em: (a) normas constitucionais de eficácia plena; (b) normas constitucionais de eficácia contida; e (c) normas constitucionais de eficácia limitada.

Quanto ao último agrupamento, José Afonso da Silva conceituou as normas programáticas como sendo

“aquelas normas constitucionais através das quais o constituinte, em vez de regular, direta e imediatamente, determinados interesses, limitou-se a traçar-lhes os princípios para serem cumpridos pelos seus órgãos (legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos), com programas das respectivas atividades, visando à realização dos fins sociais do Estado.”⁴

³ “Obiter dictum é aquilo que é dito durante um julgamento ou consta em uma decisão sem referência ao caso ou que concerne ao caso, mas não constitui proposição necessária para a sua solução.” (MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo curso de processo civil: tutela dos direitos mediante procedimento comum**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 653)

⁴ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 138.

Pode-se afirmar que as normas programáticas se trata de normas que, embora explicitem os fins, não indicam os meios a alcançá-los.⁵ Afirma Meirelles Teixeira que, em tais tipos de normas, o constituinte “*não delimitou o objeto do interesse, não lhe fixou a extensão, nem os meios de sua realização*”⁶.

Por outro lado, seguindo a classificação supramencionada, subsume-se à categoria de norma de eficácia plena aquela em que o legislador constituinte estabeleceu plenamente a normatividade sobre determinada matéria, ou seja, uma “*normatividade que se mostra apta a produzir, desde logo, os efeitos essenciais visados*”⁷.

Isso significa que, nos dizeres de José Afonso da Silva⁸, “*completa, nesse sentido, será a norma que contenha todos os elementos e requisitos para a sua incidência*”, isto é, se trata de norma que define “*certas situações, comportamento ou interesses vinculados*”, de maneira que “*essa regulamentação normativa é tal que se pode saber, com precisão, qual a conduta positiva ou negativa a seguir, relativamente ao interesse descrito na norma*”.

Como se vê, tal digressão é medida que se impõe, uma vez que a manutenção de um entendimento que veja a norma objeto da ação civil pública como sendo uma norma programática poderia culminar no afastamento de sua aplicação imediata por condicioná-la a atuação do legislador infraconstitucional.

Pois bem, definidas tais premissas, deve-se partir para a análise do dispositivo em comento, a fim de perquirir se a norma possui determinação quanto a situação a ser tratada.

Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame

⁵ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas - limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 116.

⁶ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2011, p. 335.

⁷ TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. Florianópolis: Conceito Editorial, 2011, p. 303.

⁸ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 99.

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.

Ao se analisar o que se encontra previsto no art. 26 da ADCT, verifica-se que tal norma constitucional trouxe todos os meios para a sua aplicação, já que **definiu o objeto da norma**, isto é, a realização de Comissão Mista com fins ao exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro. Além disso, definiu-se as particularidades de tal comissão nos seus parágrafos, tais como contar com o auxílio do TCU para tanto.

Trata-se, pois, de uma norma com eficácia plena, sendo apta, pois, a ser aplicada de pronto. É dizer: **não há qualquer necessidade de intervenção do legislador constitucional ou infraconstitucional para que ela produza seus efeitos e torne-se concreta**. Afasta-se, portanto, a atribuição da pecha de programática do art. 26 do ADCT, pois não é necessário lei ou ato normativo para regular o ato, que é uma OBRIGAÇÃO emanada pelo legislador constituinte.

Logo, estando a norma apta a produzir efeitos desde o momento da promulgação da Carta Magna, deveria ter produzidos seus efeitos para levar a cabo a promoção de exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro, por meio de Comissão mista.

TRANSITORIEDADE NÃO IMPLICA EM INEFICÁCIA

Como o acórdão recorrido acabou por confundir a transitoriedade das normas constantes no ADCT com a falta de eficácia, convém esclarecer alguns pontos a fim de desconstruir o raciocínio impresso pelo juízo *a quo*.

Primeiramente, não há que se confundir a transitoriedade de uma norma com a sua ineficácia. É certo que a disposição em comento é transitória. Afirma-se isso, pois se refere a uma situação determinada e concreta e justamente, por isso, “*são necessariamente temporárias, não porque tenham um termo, mas porque destinadas a se exaurir com o exaurimento, progressivo ou instantâneo, da situação concreta por elas contemplada*”⁹.

É dizer, o fato de ser transitória diz respeito à determinação do objeto da norma, bem como o exaurimento de seus efeitos depois de cumprida a obrigação.

Por consequência, o fato de ser transitório nada tem a ver com sua ausência de eficácia. Uma norma pode ser transitória e ter eficácia plena – como é o caso –, como ser uma norma permanente e ter eficácia limitada.

Logo, não parece haver sentido em confundir a transitoriedade da norma com a impossibilidade de produção de efeitos.

Diga-se mais, embora a decisão do TRF da 1ª Região tenha citado o trecho do julgamento da ADPF nº 59 para fazer essa confusão de conceitos, o Supremo Tribunal Federal não fez qualquer relação entre a transitoriedade e a eficácia. A relação impressa no voto do Ministro refere-se àquela existente entre a transitoriedade e a descaracterização da referida norma como um preceito fundamental.

A fim de deixar claro o que se diz, convém trazer o trecho da decisão prolatada da ADPF, o qual foi colacionado no acórdão recorrido.

Já as regras transitórias, apesar de estarem no mesmo patamar hierárquico que aquelas, perdem vigência ou têm os seus efeitos exauridos depois de transcorrido certo período de tempo. Seria um contrassenso dizer que uma regra destinada a disciplinar situação pontual normalmente relacionada a fatos pretéritos, por um determinado prazo, tem natureza de preceito fundamental. Se fundamental fosse, não nasceria fadada a deixar de vigorar.

⁹ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 10. ed. São Paulo: Juspodium, 2024, p. 851.

Vê-se, claramente, que a transitoriedade foi utilizada para afastar a fundamentalidade da norma e não para afastar a sua eficácia.

Sobre isso, convém pontuar que, ainda que a norma contida no art. 26 da ADCT tenha sido considerada pelo STF como despida de natureza de preceito fundamental, isso não desqualifica a sua cogência.

Como já foi delineado em tópico anterior, o Supremo Tribunal Federal, quando provocado a decidir sobre o art. 26 da ADCT por meio da ADPF nº 59, não tratou sobre a norma em si, uma vez que se restringiu a decidir acerca do exame da admissibilidade da ação constitucional, razão pela qual não se adentrou no mérito da demanda constitucional, reduzindo-se a decidir sobre o não reconhecimento do preceito fundamental naquela norma.

É que, para que seja realizado o juízo acerca do mérito de uma ADPF, faz-se necessário ultrapassar as questões de admissibilidade, dentre as quais se encontra a demonstração de que o objeto da causa trata sobre preceito fundamental.

Quando do julgamento da ADPF nº 59, entendeu-se que a ação não havia cumprido o requisito, uma vez que o art. 26 do ADCT não gozaria de fundamentalidade.

Em que pese naquela ação constitucional não tenha sido demonstrada a existência de ofensa à preceito fundamental, isso não implica em dizer que a norma contida no art. 26 da ADCT não tem eficácia e muito menos que não seja possível aferir a inconstitucionalidade em decorrência da omissão por conta do descumprimento do que assevera o referido dispositivo.

A norma goza sim de eficácia e, por conta disso, o descumprimento enseja a inconstitucionalidade da omissão.

ATO DE NATUREZA VINCULADA

O ato que é imposto pela norma em questão, ao contrário do que asseverado pela decisão recorrida, não se trata de ato discricionário do Congresso Nacional, mas sim de ato vinculado.

Afirma-se isso pois o art. 26 da ADCT **não traz qualquer liberdade ao aplicador**, uma vez dispõe sobre um único comportamento admissível, qual seja: a realização da CPI com fins de realizar exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.

O que se sustenta tem fundamento em entendimento doutrinário consolidado. Se não, vejamos a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello.

“Atos vinculados seriam aqueles em que, por existir prévia e objetiva tipificação legal do único possível comportamento da Administração em face de situação igualmente prevista em termos de objetividade absoluta, a Administração, ao expedi-los, não interfere com apreciação subjetiva alguma.”¹⁰

Ademais, não se verifica na norma em tratamento, qualquer espaço para que sejam aferidas particularidades do caso concreto para, então, ensejar a sua prática. A norma é direta quanto ao comportamento a ser tomado pelo Congresso Nacional, **não deixando espaços para exames discricionários.**

Seu descumprimento enseja o reconhecimento de omissão legislativa, já que, mesmo com o referido comando normativo, o Poder Público quedou-se inerte.

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015, p. 438.

PRESERVAÇÃO DA DEMOCRACIA - CUMPRIMENTO DOS REQUISITOS ENSEJADORES PARA CRIAÇÃO E INSTALAÇÃO DE CPMI.

Conforme se verá a seguir, o comando do art. 26 do ADCT é a aprovação de uma CPI pelos parlamentares constituintes. Basta, agora, apenas ordenar que se cumpra a obrigação de criar e instaurar formalmente, para que sejam nomeados membros e os demais atos sejam cumpridos.

Ou seja: não se requer, nesta ação, suprir a vontade dos membros das casas legislativas em fazer a CPI. O requerimento dessa CPI já foi aprovado e inserido no ADCT quando da constituinte! Basta ao Poder Judiciário, apenas, ordenar que se cumpra o desejo dos parlamentares constituintes, ou seja, criar e instaurar formalmente para que a CPI aprovada na constituinte e inserida no ADCT funcione, situação que já foi julgada inúmeras vezes pela Egrégia Suprema Corte, conforme a seguir se conhecerá.

Uma vez atendidas as exigências constitucionais, impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, cuja instalação não pode ser obstada pela vontade da maioria parlamentar ou dos órgãos diretivos das casas legislativas (Precedentes: MS 24.831 e 24.849, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 22.06.2005; ADI 3.619, Rel. Min. Eros Grau, j. em 01.08.2006; MS 26.441, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 25.04.2007; MS 37.760, Rel. Min. Roberto Barroso).

A vontade é imperiosa, cogente e permanente até que seja exaurida.

Segundo dispõe a Constituição Federal no art. 58, § 3º, a criação e instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito dependerá do cumprimento de alguns requisitos.

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 3º As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das

respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

Em resumo, são estes os requisitos:

- (i) Requerimento de um terço dos membros das casas legislativas;
- (ii) Indicação de fato determinado a ser apurado; e
- (iii) Definição de prazo certo para sua duração.

Uma vez atendidas as exigências constitucionais, impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, cuja instalação não pode ser obstada pela vontade da maioria parlamentar ou dos órgãos diretivos das casas legislativas (Precedentes: MS 24.831 e 24.849, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 22.06.2005; ADI 3.619, Rel. Min. Eros Grau, j. em 01.08.2006; MS 26.441, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 25.04.2007; MS 37.760, Rel. Min. Roberto Barroso).

In casu, a aprovação da CPMI da Dívida Pública teve uma aprovação *sui generis*: ela foi aprovada regularmente e inserida no texto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu art. 26, por votação dos constituintes de 1988:

*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.

A referida ordem de natureza constitucional cumpriu as regras que a Constituição Federal acabara de criar para instalar uma CPI:

- (i) **Requerimento de um terço dos membros das casas legislativas:** o quórum do requerimento e votação foram preenchidos, tanto que o comando faz parte do ADCT, pois foi aprovado por todos os membros da Assembleia Nacional Constituinte;
- (ii) **Indicação de fato determinado a ser apurado:** o comando indica que o fato determinado a ser apurado é o endividamento externo brasileiro, mediante exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores;
- (iii) **Definição de prazo certo para sua duração:** o Regimento Interno das casas legislativas federais estabelece que as CPI's tem o prazo de 120 dias, prorrogáveis por até metade. O prazo total deve ser definido pelo ato de criação e instalação;

Este E. STF formou entendimento, em recente julgado no Mandado de Segurança nº 37760, que a instalação de uma CPI não se submete a juízo discricionário do presidente ou do plenário da casa legislativa. Assim restou ementado o julgado:

Ementa: Direito Constitucional. Mandado de Segurança. Medida cautelar. Instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito. Direito das minorias políticas. Atos do Governo Federal para enfrentamento da pandemia da Covid-19.

1. Mandado de segurança impetrado por senadores da República com o objetivo de que seja determinada a instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para “apurar as ações e omissões do Governo Federal no enfrentamento da pandemia da Covid-19 no Brasil e, em especial, no agravamento da crise sanitária no Amazonas com a ausência de oxigênio para os pacientes internados”. O requerimento de CPI foi subscrito por 30 (trinta) membros do Senado Federal.

2. A criação de comissões parlamentares de inquérito é prerrogativa político-jurídica das minorias parlamentares, a quem a Constituição assegura os instrumentos necessários ao exercício do direito de oposição e à fiscalização dos poderes constituídos, como decorrência da cláusula do Estado Democrático de Direito.

3. De acordo com consistente linha de precedentes do STF, a instauração do inquérito parlamentar depende, unicamente, do preenchimento dos três requisitos previstos no art. 58, § 3º, da Constituição: (i) o requerimento de um terço dos membros das casas legislativas; (ii) a indicação de fato determinado a ser apurado; e (iii) a definição de prazo certo para sua duração. Atendidas as exigências constitucionais, impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, cuja instalação não pode ser obstada pela vontade da maioria parlamentar ou dos órgãos diretivos das casas legislativas. Precedentes: MS 24.831 e 24.849, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 22.06.2005; ADI 3.619, Rel. Min. Eros Grau, j. em 01.08.2006; MS 26.441, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 25.04.2007.

4. As razões apresentadas pela ilustre autoridade coatora, embora tenham merecido atenta consideração, seguem uma lógica estritamente política que, no caso em exame, não pode prevalecer. Trata-se, no particular, de matéria disposta vinculativamente pela Constituição, sem margem para o exercício de valoração discricionária.

5. Perigo na demora decorrente da urgência na apuração de fatos que podem ter agravado a pior crise sanitária dos últimos tempos, e que se encontra, atualmente, em seu pior momento. 6. Medida liminar referendada, para determinar a adoção das providências necessárias à criação e instalação de comissão parlamentar de inquérito, na forma do Requerimento SF/21139.59425-24.

(MS 37760 MC-Ref, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 14-04-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-158 DIVULG 06-08-2021 PUBLIC 09-08-2021)

Como bem evidenciado pelo julgado, a “criação de comissões parlamentares de inquérito é prerrogativa político-jurídica das minorias parlamentares, a quem a Constituição assegura os instrumentos necessários ao exercício do direito de oposição e à fiscalização dos poderes constituídos, como decorrência da cláusula do Estado Democrático de Direito.”

Em defesa da democracia e do direito das minorias, segundo o relator do MS 37.760, Min. Roberto Barroso, “não pode o órgão diretivo ou a maioria parlamentar se opor a tal requerimento por questões de conveniência e oportunidade políticas”.

Considerando que o comando constitucional transitório cumpriu os requisitos para abertura da CPI previstos na Constituição Federal, não cabe a omissão ou a análise de conveniência política pela Presidência da Casa Legislativa.

Não se trata, portanto, de matéria intimamente *interna corporis*, pois permitir que a conveniência política perpetue a omissão é rasgar os princípios constitucionais, sendo que negar o direito à instalação da comissão, quando cumpridas as exigências, fere o direito da minoria parlamentar e nega a vontade do povo.

Cumprir o requerimento de CPI aprovado pela Constituinte de 1988 é respeitar a democracia em seu auge, pois fora pensada, deliberada, idealizada, instrumentalizada e aprovada mediante ordem constitucional direta pelos constituintes de 1988, tão logo da reabertura democrática do Brasil.

No julgamento do MS 37.760, que tratava da abertura de CPI para investigar eventuais omissões do governo federal no enfrentamento da pandemia da Covid-19, o Ministro Relator Roberto Barroso frisou que o papel contramajoritário do Supremo na defesa dos direitos das minorias deve ser exercido com parcimônia. Nas situações em que não estejam em jogo direitos fundamentais nem os pressupostos da democracia, a seu ver, a Corte deve ser deferente para com a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo.

Vale colar excerto de seu julgado, que é uma aula sobre a importância da consolidação de CPI, do direito das minorias parlamentares e a transfiguração do exercício da democracia:

"E, finalmente, Presidente, o leading case nesta matéria, o Mandado de Segurança 26.441, da relatoria do Ministro Celso de Mello, cuja integridade, talento e altivez ainda pairam para bem nosso nesta Casa. Em homenagem ao Celso, eu leio um parágrafo inteiro da sua decisão porque aqui se assentou a diretriz a ser seguida no Tribunal nessas questões. Diz o Ministro Celso:

"A norma inscrita no art. 58, § 3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a

concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar. O direito de oposição, especialmente aquele reconhecido às minorias legislativas, para que não se transforme numa prerrogativa constitucional inconseqüente, há de ser aparelhado com instrumentos de atuação que viabilizem a sua prática efetiva e concreta no âmbito de cada uma das Casas do Congresso Nacional."

Prossegue o Ministro Celso:

"A maioria legislativa não pode frustrar o exercício, pelos grupos minoritários que atuam no Congresso Nacional, do direito público subjetivo que lhes é assegurado pelo art. 58, § 3º, da Constituição e que lhes confere a prerrogativa de ver efetivamente instaurada a investigação parlamentar, por período certo, sobre fato determinado."

E conclui:

"A ofensa ao direito das minorias parlamentares constitui, em essência, um desrespeito ao direito do próprio povo, que também é representado pelos grupos minoritários que atuam nas Casas do Congresso Nacional."

Com a verve que ecoou por tanto tempo em nosso Plenário, essas são as palavras do Ministro Celso de Mello.

O art. 58, § 3º, assegura às minorias parlamentares o direito de participarem da fiscalização e controle dos atos do poder público. E trata-se de uma garantia democrática que assegura os direitos das minorias. Tanto que o quórum para a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito é de um terço. Não se exige maioria e muito menos submissão ao Plenário. Portanto, Presidente, tampouco há dúvida acerca da pacífica e reiterada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal nessa matéria.

Caminhando já para o fim, Presidente, a justificativa, a justificação ética, eu diria, para essa linha de entendimento, é que a ideia de democracia transcende a ideia de puro governo da maioria, incorporando outros valores que incluem justiça, igualdade, liberdade e, também, o respeito ao direito das minorias.

Em quase todo o mundo, o guardião dessas premissas é a Suprema Corte ou o Tribunal Constitucional, por sua capacidade de ser um fórum de princípios, em que se discutem valores constitucionais e não preferências políticas. E, também, um fórum de razão pública, em que se colocam lisamente argumentos racionais que possam ser aceitos por todas as pessoas.

Cumpra registrar que esse papel contramajoritário do Supremo, ou seja, quando o Supremo defende os direitos das minorias, deve ser exercido com parcimônia. Na vida ninguém deve presumir demais de si mesmo.

E, de fato, nas situações em que não estejam em jogo direitos fundamentais e os pressupostos da democracia, a Corte deve ser deferente para com a atuação dos Poderes Legislativo e Executivo.

Como regra geral, decisões políticas devem ser tomadas por quem tem voto. Todavia, neste Mandado de Segurança, o que está em jogo não são decisões políticas, mas o cumprimento da Constituição. E o que se discute, como já ressaltado, é o direito das minorias parlamentares de fiscalizarem o poder público, num caso específico, diante de uma pandemia que já consumiu 360 mil vidas, apenas no Brasil, com perspectivas de, em curto prazo, chegarmos à dolorosa cifra, ao recorte negativo de 500 mil mortos.

Portanto, aqui, estão, em jogo, direitos constitucionais dos parlamentares e outros direitos constitucionais relevantes, como à vida é à saúde.

Uma breve menção. Comissões parlamentares de inquérito não têm apenas o papel de investigar, no sentido de apurar coisas erradas; elas têm, também, o papel de fazer diagnósticos dos problemas e apontar soluções. Aliás, nesse momento brasileiro, esse papel construtivo e propositivo é o mais necessário.

CPIs fazem parte do cenário democrático brasileiro, desde o início da vigência da Constituição de 1988. Aliás, desde antes. Lembro-me do tempo do Regime Militar, em que havia uma limitação de cinco. Começava a legislatura, a situação corria e criava logo cinco comissões parlamentares de inquérito para não haver espaço para a oposição. Para sanar esse problema, a Constituição de 88 regulamentou do jeito que regulamentou.

E, no governo do Presidente Fernando Collor foram instaladas 29 CPIs; no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, 19 CPIs; no governo do Presidente Lula, também, 19 CPIs.

Eu faço, antes de encerrar, Presidente, breve menção das mais conhecidas: no governo Collor tivemos a CPI do PC Farias; no governo do Presidente Itamar Franco veio a célebre CPI dos Anões do Orçamento; no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, CPI do Sistema Financeiro, CPI do Futebol; no governo do Presidente Lula tivemos CPI do Mensalão, CPI do Banestado, CPI dos Bingos, CPI dos Correios, CPI dos Sanguessugas, CPI do Apagão Aéreo, que foi, aliás, um dos precedentes em que a CPI foi instaurada no governo do Presidente Lula, pelas minorias, para apurar o apagão aéreo, por determinação do Supremo Tribunal Federal, a demonstrar que aqui não se fazem distinções políticas. As regras constitucionais valem para todos.

E no governo da Presidente Dilma tivemos a CPI da Petrobras, a CPI do BNDES. Portanto, não se está aqui abrindo uma exceção, faz parte do jogo democrático, desde sempre, a existência de comissões parlamentares de inquérito.

*Em conclusão, Presidente, e em suma, comissões parlamentares de inquérito são instrumentos de atuação das minorias parlamentares. Fixo as proposições gerais. **Nem o Plenário nem os órgãos dirigentes das Casas Legislativas têm o poder de impedir a instalação das CPIs, justamente porque elas não podem depender da vontade das maiorias políticas.***

No caso em análise, a realização de auditoria da dívida pública mediante CPI, discute-se o direito das minorias parlamentares de fiscalizar o poder público no enfrentamento da maior **“pandemia econômica”** do País nos últimos anos, o qual tem sangrado os cofres públicos, desfigurando os direitos sociais.

Essa “pandemia econômica” já vitimou milhares de vidas apenas no Brasil, com perspectivas de, em curto prazo, piorar a pobreza da sociedade e a concentração de renda.

A criação e instalação da CPMI envolvem não só a preservação da própria democracia, manifestada pela aprovação dos constituintes de 1988 e pela convivência pacífica entre maiorias políticas e grupos minoritários, mas também a proteção dos direitos fundamentais à vida, à saúde e ao bem-estar dos brasileiros e ao desenvolvimento econômico do Brasil.

V. DA INAFSTABILIDADE DE JURISDIÇÃO E DA NÃO INFRINGÊNCIA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. ATO NÃO DISCRICIONÁRIO

O julgado ora recorrido também afronta o princípio da inafastabilidade de jurisdição, clausula pétreua prevista no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal:

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

Entender que ao Poder Judiciário é defeso a ordem para realização de atos pelos demais poderes é justamente ir contra à vontade do Constituinte em dar ao Poder Judiciário o *múnus* de controlador dos atos, em especial à função de guarda da Constituição conferida ao Supremo Tribunal Federal pelo Art. 102.

A relação do STF com a criação e instalação de CPI's não é novidade. Há anos se discute essa relação jurídico-político, sendo firmado entendimento no sentido de que a instalação de CPI é automática, desde que preenchidos os requisitos.

No julgamento do MS 37.760, o Min Gilmar Mendes assim se manifestou sobre o sentido e alcance do art. 58, § 3º da C.F.:

“Segundo se depreende do texto constitucional e é confirmado nos Regimentos Internos, a instalação da CPI, desde que requerida preenchendo os requisitos constitucionais, é automática, o que significa dizer que não pode ser obstaculizada pelos órgãos diretivos das respectivas Casas, sob nenhum pretexto. O simples preenchimento dos requisitos constitucionais, considerados como garantia das minorias, determina sua instalação [...]”.

Importante observar o pronome indefinido utilizado nessa transcrição: **Nenhum pretexto**, significando que a é uma regra não comporta exceção.

No caso, o art. 26 do ADCT foi uma aprovação, pela constituinte, da realização de uma CPMI, a qual deveria ter sido realizada em prazo definido pelo regimento interno das casas, com objetivo definido. Ao não se cumprir com a referida aprovação de CPMI pela constituinte, não pode o Poder Judiciário se afastar da jurisdição em nome do princípio da separação dos poderes, em especial nesta matéria tão sensível ao Estado e à Democracia.

Nada há de criativo, original ou inusitado nos pedidos desta ação à luz da doutrina vigente no Brasil e da jurisprudência pacificada pela Suprema Corte, cujo tema já foi debatido em diversas ocasiões. Todas as decisões foram no mesmo sentido: o Poder Judiciário pode, sim, determinar que o Poder Legislativo instaure CPI.

Isso significa dizer que a instalação de uma CPI não se submete a um juízo discricionário seja do presidente da casa legislativa, seja do plenário da própria casa legislativa, podendo o Poder Judiciário determinar o cumprimento de ordens, não podendo o órgão diretivo ou a maioria parlamentar se opor a tal requerimento por questões de conveniência ou de oportunidade políticas. Atendidas as exigências constitucionais, impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito.

No caso, o atendimento das exigências constitucionais do art. 26 do ADCT estão em sua própria essência de norma constitucional transitória, pois fez parte de toda a nova sistemática de proteção de CPI's estabelecida pelo novo texto constitucional.

O art. 26 do ADCT é uma ordem de criação de CPI em si, com mais força que a mera deliberação por 1/3 dos membros da casa legislativa, pois foi aprovada pela constituinte então vigente!

Importante lembrar que o STF historicamente se posiciona e determina a realização de atos e criação de CPI pelas casas do Congresso Nacional, sendo importante lembrar um dos casos mais radicais: o MS 24.831, julgado em 2005 e de relatoria do Min. Celso de Mello, que na oportunidade determinou ao Presidente do

Senado Federal que, na omissão dos líderes partidários, promovesse, ele próprio Presidente, a designação dos membros de Comissão Parlamentar de Inquérito.

No referido caso, a comissão foi instalada, os líderes não indicaram os representantes e o Ministro Celso de Mello determinou que o próprio Presidente compusesse a Comissão Parlamentar de Inquérito, a demonstrar a importância que Sua Excelência dava à atuação democrática das minorias parlamentares. A decisão fora ratificada pelo plenário do E. STF.

Portanto, a garantia da instalação da CPI por força do art. 26 do ADCT, verdadeiro requerimento de aprovação, independe de deliberação plenária, seja da Câmara ou do Senado, não havendo razões para a submissão do requerimento de constituição da referida de CPI a qualquer órgão da Casa Legislativa, podendo o Poder Judiciário ordenar o cumprimento da ordem derivada do legislador constituinte.

Afinal, desrespeitar a vontade do legislador constituinte é ferir de morte a função primeira do Poder Judiciário.

VI. ATO INTERNA CORPORIS: NÃO CONFIGURAÇÃO. NORMA MANDAMENTAL E PROCEDIMENTAL DE NATUREZA CONSTITUCIONAL.

Que se fique claro, desde logo: a determinação constitucional cuja aplicabilidade se busca não se trata de ato *interna corporis*. Afirma-se isso, pois o que se busca com presente ação não é uma deliberação do Congresso deste ou daquele modo, mas sim a aplicação de uma norma que prevê uma obrigação mandamental e procedimental, aprovada em quórum qualificado na Assembleia Nacional Constituinte, a ser observada pelas casas legislativas.

Afiançando o que é foi dito, há a doutrina de Hely Lopes Meirelles, segundo o qual:

“Interna corporis são só aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente como a economia interna da corporação legislativa, com seus

privilégios e com a formação ideológica da lei, que por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do Plenário da Câmara.”¹¹

Como se vê, somente podem ser tidas como *interna corporis* questões relacionadas ao mérito da decisão tomada pelo Legislativo. No caso em apreço, em nenhum momento as casas legislativas negaram o pedido, apenas se omitem de cumprir o requerimento de CPI aprovado na Constituinte. O mérito da CPI não é objeto desta ação.

De mais a mais, o conteúdo que se busca aplicação por meio da presente ação civil pública tem matriz constitucional e não natureza regimental. A fonte da norma em questão, portanto, afasta qualquer precedente do STF, o qual repele o controle jurisdicional de interpretações acerca de matérias regimentais, comumente reconhecidas como *interna corporis*.

Logo, questões cuja base normativa residem em outro local do ordenamento jurídico brasileiro podem e – em caso de descumprimento – devem ser tratadas pelo judiciário.

Veja que tal ressalva, há muito, é feita pelo Supremo Tribunal Federal:

*“EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA IMPETRADO CONTRA ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, QUE INDEFERIU, PARA FINS DE REGISTRO, CANDIDATURA AO CARGO DE 3º SECRETÁRIO DA MESA, ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO ART. 8º DO REGIMENTO DA CÂMARA E DO § 1º DO ART. 58 DA CONSTITUIÇÃO. 1. Ato do Presidente da Câmara que, tendo em vista a impossibilidade, pelo critério proporcional, defere, para fins de registro, a candidatura para o cargo de Presidente e indefere para o de membro titular da Mesa. 2. Mandado de Segurança impetrado para o fim de anular a eleição da Mesa da Câmara e validar o registro da candidatura ao cargo de 3º Secretário. 3. **Decisão fundada, exclusivamente, em norma regimental referente à composição da Mesa e indicação de candidaturas para seus cargos (art. 8º).** 3.1 O fundamento regimental, por ser matéria *interna corporis*, só pode encontrar solução no âmbito do Poder Legislativo, não ficando sujeito à apreciação*

¹¹, p. 852.

do Poder Judiciário. 3.2 Inexistência de fundamento constitucional (art.58, § 1º), caso em que a questão poderia ser submetida ao Judiciário. 4. Mandado de segurança não conhecido, por maioria de sete votos contra quatro. Cassação da liminar concedida.” (MS 22.183, Red. para o acórdão Min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ 12/12/1997)

Ademais, mesmo que pudesse se afirmar que a realização de uma CPI se trataria de uma matéria *interna corporis*, isso não significa dizer que o judiciário poderia se furtar de proceder com a apreciação da legalidade condizente com a concretização dos dispositivos constitucionais.

Uma coisa é o conteúdo do parecer a ser confeccionado na CPI, que deverá ser livre de qualquer controle jurisdicional. Outra coisa é o procedimento cujos atos poderão ser apreciados e anulados caso estejam em desconformidade com o que dispõe a Carta Magna. E não poderia ser diferente, afinal, reina num Estado Democrático de Direito a regra de prevalência da Constituição.

Nesse sentido, novamente são trazidos os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles:

“Daí não se conclua que tais assuntos afastam, por si sós, a revisão judicial. Não é assim. O que a Justiça não pode é substituir a deliberação da Câmara por um pronunciamento judicial sobre o que é da exclusiva competência discricionária do Plenário, da Mesa ou da Presidência. Mas pode confrontar sempre o ato praticado com as prescrições constitucionais, legais ou regimentais que estabeleçam condições, forma ou rito para seu cometimento.”

Logo, tem-se que a impossibilidade de se proceder com análise do conteúdo do ato – justamente por se tratar de conteúdo deliberativo – não afasta do judiciário a possibilidade de se cotejar o procedimento com a disposição normativa constitucional.

O Supremo Tribunal Federal julga nesse sentido desde priscas eras, vez que sempre se pronunciou quanto à impossibilidade tratar sobre o conteúdo, mas não sobre a forma como ato se reveste.

“Também aqui se visa à invalidação de atos do Presidente da Câmara, proferidos nos limites, de sua competência, com eficácia caracteristicamente interna, ligados à constituição e disciplina dos trabalhos da Casa, sem que se argua preterição vestibular de formalidade alguma, atacando-se, ao revés, o mérito da interpretação dada ao Regimento, matéria em cujo exame não cabe ao Poder Judiciário ingressar. (MS 20509, Relator(a): OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 16-10-1985, DJ 14-11-1985 PP-20567 EMENT VOL-01400-01 PP-00022)

Desta feita, não há como se concluir que o que se busca com a presente ação tenha natureza *interna corporis*, afinal:

(a) não se trata de norma regimental;

(b) não se trata controle judicial do conteúdo do ato; e

(c) o que se busca é tão somente a aplicação de uma norma mandamental e procedimental: instalação da CPI, não a sua aprovação.

A CPI já foi aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte!

VII. DO DEVER DE REALIZAÇÃO DA CPI MISTA CONFORME O DISPOSTO NO ART. 26 DA ADCT

A Constituição Federal de 1988 busca assegurar os direitos sociais não só na lei, mas na prática, estabelecendo as fontes de recursos financeiros para garantir sua efetiva aplicação. Essas conquistas são tão importantes que foram definidas no artigo 60 da Constituição Federal de 1988 como cláusulas pétreas.

Contudo, como afirma Marcus Abraham *“ocorre que de nada adianta possuímos um conjunto de normas que disciplinam a atividade tributária se não houver, em contrapartida, um instrumento jurídico para garantir a correta alocação dos recursos, inclusive aqueles de natureza tributária, arrecadados do bolso do cidadão, das empresas e de toda a sociedade”*. E prossegue, afirmando: *“poderíamos dizer que o tributo e o orçamento são faces opostas de uma mesma moeda. De um lado, a face da arrecadação, com uma de suas espécies*

mais relevantes nos dias de hoje: o tributo; do outro, a face da destinação, com o seu instrumento jurídico, político e econômico materializador: o orçamento público”¹².

O grande questionamento é se há algum retorno ao povo pelos numerários que são desprendidos dos cofres públicos. Uma gestão democrática deveria realizar uma série de questionamentos acerca do orçamento público, tais como:

- Esse importantíssimo instrumento, o orçamento público, tem possibilitado a materialização dos direitos sociais?
- Tem assegurado a cidadania e a dignidade da pessoa humana?
- Tem possibilitado a construção de uma sociedade livre, justa e solidária?
- Tem garantido o desenvolvimento nacional?
- Erradicou a pobreza e a marginalização e reduziu as desigualdades sociais e regionais?
- Promoveu o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação?

As respostas para tais perguntas, por óbvio, não serão trazidas por meio de uma ação civil pública. Este não o objeto da presente ação constitucional. Para responder a tais questionamentos, o constituinte originário definiu instrumento específico: a auditoria prevista no art. 26 do ADCT.

Passa-se a tratar sobre as razões da importância do cumprimento efetivo daquilo que se encontra disposto no art. 26 do ADCT.

Para tanto, será demonstrado: (a) o atual cenário da dívida pública; (b) a lesão sistemática constitucional que o descumprimento ocasiona; e (c) um tratamento

¹² ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 19.

pormenorizado do descumprimento, a fim de que reste indene de dúvidas que a determinação constitucional não fora cumprida.

DAS MATRIZES CONSTITUCIONAIS QUE LASTREIAM A REALIZAÇÃO DA AUDITORIA

A auditoria que se encontra prevista no art. 26 é mais do que a realização de um procedimento do Congresso Nacional, mas uma medida que visa assegurar uma série de direitos e deveres constitucionalmente previstos.

Primeiramente, tem-se que a Constituição Federal de 1988, em seu art.1º, incisos II e III, respectivamente, estabelece a cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamentos da República Federativa do Brasil. Noções essas correlatas a promoção da auditoria prevista no art. 26 do ADCT.

Ademais, no art. 3º encontra-se estipulado que:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Além disso, a realização da auditoria está intimamente relacionada ao direito de moralidade, legalidade e de informação direitos inerentes a uma gestão pública efetivamente democrática.

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:

CHERULLI ADVOCACIA E CONSULTORIA

OAB/DF 2608/15

SCN Qd. 01, bloco F, salas 518/520 - Edifício América Office Tower - Asa Norte - Brasília/DF

CEP: 70.711-905

E-mail: contato@cherulli.adv.br

Tel.: (61) 99819-0433

www.cherulli.adv.br

[...]

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. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

Como se vê, o dispositivo contido no art. 26 do ADCT é mais do que a imposição de um procedimento a ser observado pelo Congresso Nacional. Trata-se de um meio concretizador de direitos e deveres relacionados ao Poder Público.

DA EVIDENTE OMISSÃO QUANTO A REALIZAÇÃO DO ART. 26

Em tópico anterior, já restou demonstrada a inaplicabilidade da Súmula 279 do STF em virtude de os fatos, tal como narrados na decisão judicial, são suficientes para a aplicação do direito que se busca, e foram trazidos os fatos que demonstram o descumprimento da referida disposição do ADCT. A sentença chegou à convicção de 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”

Tais fatos seriam suficientes para que seja comprovado o descumprimento do referido dispositivo constitucional. Nenhuma dilação probatória ou revolvimento de fatos e provas são necessários, portanto.

Contudo, a fim de melhor clarificar como os fatos se sucederam, será feita uma digressão acerca do acontecimento dos fatos, listando os momentos em que se

houvesse alguma iniciativa no sentido de realizar uma CPI, bem como os motivos que revelam que tais CPIs não cumpriram o papel que é imposto pelo art. 26 do ADCT.

I. CPI MISTA CRIADA EM 1989 - OFÍCIO CN N° 44/1989

A primeira Comissão Mista foi criada pelo Ofício CN n° 44/1989, de autoria do Senador Nelson Carneiro (andamento e cópia do processo legislativo em anexo). 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”*, o que se comprova pelo seguinte trecho do *“Parecer Final”* elaborado pelo Deputado Luiz Salomão¹³:

II. REQUERIMENTO N° 373/1989

Com o mesmo objetivo do ofício n° 44/1989, o Deputado Luiz Salomão apresentou o requerimento n° 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.

III. REQUERIMENTO N° 620/1991

Na legislatura seguinte o deputado Paulo Ramos apresentou Requerimento protocolado sob o n° 620/1991, o qual requeria a criação de nova Comissão Mista para dar cumprimento ao art. 26 e auditar a dívida pública (cópia do andamento legislativo em anexo).

¹³ Parecer Final elaborado pelo Deputado Federal Luiz Salomão disponível em

<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/10/RelatorioLuizSalomao.pdf>

CHERULLI ADVOCACIA E CONSULTORIA

OAB/DF 2608/15

SCN Qd. 01, bloco F, salas 518/520 – Edifício América Office Tower – Asa Norte – Brasília/DF

CEP: 70.711-905

E-mail: contato@cherulli.adv.br

Tel.: (61) 99819-0433

www.cherulli.adv.br

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.

IV. 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.

Vê-se, pois, que não houve o cumprimento do conteúdo disciplinado pelo referido dispositivo constitucional. A omissão do Poder Público é, portanto, evidente.

CENÁRIO DA DÍVIDA PÚBLICA E A REPERCUSSÃO GERAL DA MATÉRIA. DANOS COLETIVOS CONTINUADOS.

A dívida pública deveria ser um instrumento para financiar investimentos de interesse da sociedade e do país, viabilizando o nosso desenvolvimento socioeconômico.

Mas não é isso que acontece. O endividamento público tem funcionado às avessas, como o que se denomina “SISTEMA DA DÍVIDA”¹⁴, promovendo uma contínua subtração de recursos públicos, que são direcionados principalmente a bancos e grandes corporações, devido à atuação de diversos mecanismos financeiros que usufruem de diversos privilégios, como se explica e comprova a seguir, prejudicando o atendimento aos Direitos Sociais no Brasil e impedindo o desenvolvimento socioeconômico do Brasil, apesar das imensas riquezas e potencialidades.

A dívida interna federal, que já beira os R\$ 9 trilhões, é fruto de diversas transformações de dívida externa ilegítima e até suspeita de prescrição em dívida interna, seguida da aplicação de juros sobre juros exorbitantes e atuação de diversos mecanismos financeiros que fazem o estoque dessa dívida crescer continuamente, porém, sem contrapartida alguma em investimentos para o desenvolvimento socioeconômico.

Essa chamada dívida pública tem sido a justificativa para imposição de medidas econômicas nefastas, como o **teto de gastos** e o **arcabouço fiscal** que limitam os gastos sociais e que impedem o atendimento aos direitos sociais da população brasileira, condenada em grande parte à pobreza e até miséria e fome¹⁵, prejudicando de forma decisiva os objetivos fundamentais da República, no que diz respeito à garantia do desenvolvimento; a redução da pobreza e desigualdade e a promoção do bem de todas as pessoas.

¹⁴ Ver vídeo 17 <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/video-17-ehoradevirarajogo/>

¹⁵ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2023-07/inseguranca-alimentar-atinge-70-milhoes-de-brasileiros>

Enquanto isso, os privilégios do Sistema da Dívida garantem ao sistema bancário e financeiro sucessivos recordes de lucro, com tendência de crescerem ainda mais¹⁶.

É urgente enfrentar o Sistema da Dívida e corrigir os rumos da economia brasileira em cumprimento aos princípios e fundamentos constitucionais, a garantia de direitos sociais e vida digna para todas as pessoas, e a promoção do desenvolvimento socioeconômico do país, de forma compatível com as imensas potencialidades.

A ferramenta hábil para esse enfrentamento é a auditoria, que embora devesse ser uma rotina obrigatória, e por estar inclusive prevista na Constituição Federal, nunca foi realizada, perpetuando-se uma atuação inaceitável de mecanismos financeiros que subtraem os recursos públicos de forma contínua e em volumes cada vez maiores, para alimentar esse sistema de forma obscura, sem transparência, sem o devido debate público e sem o necessário envolvimento das autoridades.

Em seu recente artigo, Lujan Miranda assevera: *“A omissão na realização de **exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro**” tem possibilitado e favorecido o crescimento absurdo da dívida pública brasileira, a despeito do pagamento em dia de montantes cada vez mais elevados. Como tem sido exaustivamente demonstrado pela Auditoria Cidadã da Dívida, com dados oficiais, são inúmeros os instrumentos que privilegiam a dívida pública. Ressalta-se, inclusive a fraude à Constituição Federal (art.166, § 3º, II, b, da Constituição da República) para beneficiar a dívida pública. Confira artigos de Guilherme Rosa Thiago “A fraude do 166”¹⁷ e “Anatomia de uma fraude à Constituição”¹⁸, de Adriano Benayon e Pedro Antônio Dourado de Rezende. É graças a essa omissão que cerca de 40 a 50 por cento do Orçamento Público Federal Executado anualmente são destinados para pagamento de juros e “amortizações” da dívida pública sem contrapartida em bens e serviços para a população, uma dívida ilegítima, pois quem a paga não recebe nada em troca, a não ser o dever de pagá-la; uma dívida que quanto mais se paga mais se deve.”*

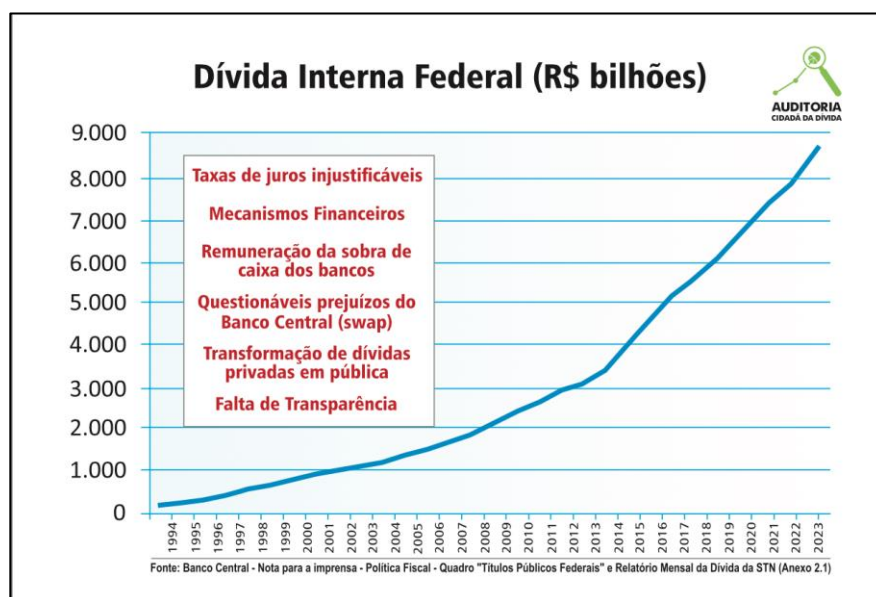
¹⁶ <https://www.cartacapital.com.br/cartaexpressa/lucro-de-bancos-no-brasil-bate-recorde-e-chega-a-r-145-bilhoes-em-2023/>

¹⁷ <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/a-fraude-do-166/>

¹⁸ <https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2016/09/Artigo-Benayon.pdf>

Dívida Pública: Evidências da Ausência de Contrapartida em Investimentos de interesse do País ou da Sociedade e a necessidade de Auditoria Integral

A dívida pública interna federal alcança, atualmente, o patamar de quase R\$ 9 trilhões de reais, conforme gráfico a seguir, construído com dados disponibilizados pelo Banco Central e pela Secretaria do Tesouro Nacional ¹⁹:



Essa dívida interna federal não tem servido para financiar qualquer investimento no país, conforme declarou o Tribunal de Contas da União (TCU) em palestra proferida no Senado Federal, durante a qual o representante do TCU mostrou a tela seguinte, que expressa que *nenhuma despesa orçamentária classificada como investimentos foi custeada com recursos das fontes de emissão de títulos da dívida pública*: ²⁰

¹⁹ Dados disponíveis em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-mensal-da-divida-rmd> (Anexo 2.1) e <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/historicofiscais>

²⁰ <https://auditoriacidadada.org.br/video/tcu-afirma-que-divida-nao-serviu-para-investimento-no-pais/>

Destinação de recursos para investimentos

VIA ORÇAMENTO

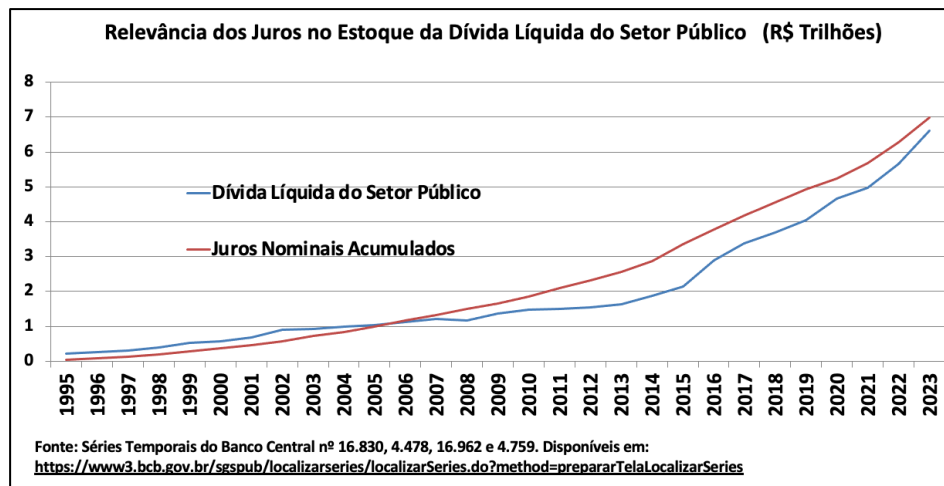
- No período de 2000 até 2017, nenhuma despesa orçamentária do OFSS classificadas no GND 4 – Investimentos foi custeada com recursos das fontes 43 ou 44 (fonte emissão de títulos)

VIA BNDES

Países	Valor Liberado Até Agosto/2017
Brasil	449.925.787.081,14
Argentina	1.212.460.250,20
Angola	1.006.233.901,59
Estados Unidos	654.378.246,44
Venezuela	236.143.356,22
Chile	230.233.940,40
República Dominicana	201.679.496,00
Canadá	56.887.934,21
Equador	40.945.584,10
Uruguai	5.648.435,33
Cuba	2.538.069,09
Peru	75.472,99
México	398.327,29
Índia	265.374,00
Diversos Países	2.307.319.588,72
Total	455.881.695.057,72

Tela apresentada pelo TCU ao Senado em audiência pública da CAE realizada em 25/06/2019
<https://auditoriacidada.org.br/video/tcu-afirma-que-divida-nao-serviu-para-investimento-no-pais/>

A Auditoria Cidadã da Dívida tem investigado os mecanismos que têm feito essa dívida explodir, já que a mesma não tem se prestado a financiar investimentos no país, como comprovou o próprio TCU. A partir das pesquisas, realizadas sempre em dados e fontes oficiais, sobressai o impacto dos elevados juros aplicados historicamente sobre essa dívida federal, conforme gráfico seguinte, construído com base em série temporal divulgada pelo Banco Central.



Diante dessa flagrante evidência de ausência de contrapartida alguma em investimentos de interesse da sociedade que paga essa conta, e do crescimento exponencial dessa dívida em decorrência da contínua aplicação de juros sobre juros exorbitantes (em flagrante desobediência ao que consta da Súmula 121 do STF), a

Auditoria Cidadã da Dívida tem investigado outros mecanismos que têm provocado o crescimento dessa dívida, por exemplo:

- a) Transformações de dívidas do setor privado (externas²¹ e internas²²) em dívidas públicas.
- b) Diversas transformações de dívida externa em interna, sobressaindo-se a transformação de dívida suspeita de prescrição em novos títulos de dívida externa²³ (Plano Brady²⁴ realizado em Luxemburgo no início dos anos 90) e em seguida em títulos de dívida interna federal.

Cabe ressaltar a importância desses 2 primeiros exemplos citados, tendo em vista que alguns não estudiosos do processo de endividamento brasileiro costumam alegar que o Artigo 26 da Constituição Federal estaria se referindo exclusivamente à dívida externa, ignorando que esta foi em sua maior parte transformada em dívida interna através de várias operações de mera conversão autorizadas por Decretos²⁵; em várias operações de pagamento antecipado e trocas²⁶; em operações de recepção de títulos da dívida externa como moeda de privatização²⁷, entre outras operações.

²¹ <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/analise-preliminar-no-5-divida-externa-analise-elaborada-para-prestar-assessoria-a-cpi-da-divida-publica-instalada-na-camara-dos-deputados-2009-2010/>

²² FATTORELLI, Maria Lucia. **Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados**. Brasília, DF: Inove Editora, 2013. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Livro-Auditoria-Cidada-da-Divida-dos-Estados.pdf>. Ver capítulo VIII sobre o PROES

²³ <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/analise-preliminar-no-5-divida-externa-analise-elaborada-para-prestar-assessoria-a-cpi-da-divida-publica-instalada-na-camara-dos-deputados-2009-2010/>

²⁴ <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/1992/resolucao-98-23-dezembro-1992-480262-norma-actualizada-pl.html#:~:text=Resolucao%2098%2F1992&text=Autoriza%20a%20Uniao%20a%20celebrar,dissolvidas%20e%20da%20outras%20providencias.>

²⁵ Ver por exemplo **Decreto nº. 2701**, de 30.07.1998: Detalha as características das diversas notas do Tesouro Nacional a serem utilizadas na troca pelos títulos da dívida externa emitidos no âmbito do Plano Brady: **NTN-A3, NTN-A4, NTN-A5, NTN-A6, NTN-A7, NTN-A8 e NTN-A9** e o **Decreto nº 1.837**, de 14.03.1996, que autorizou o Tesouro Nacional a emitir NTN-N, para fins de substituição de NTN-L existente na carteira do Banco Central do Brasil, até o valor do passivo externo originário do Multi-Year Deposit Facility Agreement (MYDFA), contrato que alcançava aproximadamente US\$ 61 bilhões!

²⁶ Ver por exemplo (a – Resgate antecipado de parte de títulos Brady 2006) <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/carnaval-da-divida-externa-por-maria-lucia-fattorelli/>, (b – pagamento antecipado ao FMI 2005)

<https://auditoriacidada.org.br/conteudo/artigo-contradicao-inexplicavel-sobre-o-pagamento-antecipado-ao-fmi/> e (c – Trocas de dívida externa por interna 2006) <https://auditoriacidada.org.br/governo-troca-divida-externa-interna-negocio/>

²⁷ Ver por exemplo a Resolução do Senado 98, de 23/12/1992 (que admite a utilização dos títulos Brady na compra de estatais) e a Exposição de Motivos E.M. 332/MF que fundamentou a Resolução do Senado 90, de 04.11.1993, que teria autorizado a realização do Plano Brady, e que destacava acerca de tal plano que “o acordo sobre a dívida externa de médio e longo prazo do setor público acarretará benefícios para o Brasil que vão além da redução do estoque da dívida” (...) “alívio do fluxo de caixa do setor externo, proteção contra flutuação de taxas de juros no mercado internacional, financiamento escalonado das garantias, possibilidade de redução da dívida mediante conversão dos bônus no processo de privatizações, redução do ‘risco Brasil’, com conseqüente diminuição dos spreads cobrados sobre débitos brasileiros e maior flexibilidade na administração do passivo externo por meio de operações de mercado.”

Por sua relevância, cabe incluir aqui trecho da Análise Técnica feita por ocasião da CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados, quando se comprovou relevante conversão de dívida externa – inclusive privada – em dívida interna²⁸:

O Decreto nº 1.837, de 14.03.1996, autorizou a STN a emitir NTN-N, para fins de substituição de NTN-L existente na carteira do Banco Central do Brasil, até o valor do passivo externo originário do Multi-Year Deposit Facility Agreement (MYDFA).

Esse é mais um aspecto relevante a ser aprofundado, dado o impressionante crescimento da dívida interna a partir do Plano Real, e as informações insuficientes sobre os “esqueletos” assumidos pelo Tesouro Nacional.

Tal fato ganha relevância ainda maior diante da resposta enviada pelo Banco Central à CPI²⁹ a respeito da assunção de dívidas privadas:

“Com referência ao Ofício nº. 162/10-P, informo que as parcelas de dívida externa privada que foram transformadas em dívida pública a cargo deste BCB são aquelas que permaneceram em depósito sob o Acordo MYDFA e foram trocadas por bônus em abril de 1994. Dado o tempo decorrido e dificuldades já descritas em notas anteriores, não há como realizar, no curto prazo, pesquisa para identificar as milhares de parcelas em suas diferentes moedas, que foram convertidas em bônus. Ademais, os dados estão registrados em sistemas informatizados que já foram desativados, cuja operação é complexa e para a qual esta Autarquia não dispõe de especialistas com os conhecimentos necessários. Haveria que se constituir grupo de trabalho para se estudar os termos dos contratos e a seguir proceder à pesquisa, tarefa que não é possível desenvolver com os atuais recursos da Unidade.”

Dada a confirmação do fato de que dívidas privadas foram transformadas em dívida a cargo do BCB, e considerando os montantes envolvidos no Acordo MYDFA (US\$ 61 bilhões), bem como na troca por bônus em abril de 1994 (quase US\$ 50 bilhões), de fato é necessário constituir o grupo de trabalho sugerido pelo Banco Central para aprofundar as investigações dessas dívidas objeto do MYDFA que foram transformadas em bônus Brady e também em dívida interna.

Por sua vez, a Resolução 1.460, de 1º. de fevereiro de 1988, mencionada no parecer da PGFN retro transcrito, aprovou o Regulamento anexo à referida Resolução, disciplinando

²⁸ <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/analise-preliminar-no-5-divida-externa-analise-elaborada-para-prestar-assessoria-a-cpi-da-divida-publica-instalada-na-camara-dos-deputados-2009-2010/>

²⁹ Nota Derin/Gabin-2010/016, de 22.02.2010, enviada com Ofício 125/2010-BCB-Secre, de 23.02.2010

a conversão, em investimento no país, de créditos sujeitos a acordos de reestruturação da dívida externa brasileira.

É importante ressaltar que revisando as cópias dos contratos enviados à CPI pelo Banco Central, constata-se que não há transparência alguma em relação aos valores objeto dos referidos instrumentos, nem em relação à natureza das dívidas objeto de “renegociação”, sendo necessário o aprofundamento das investigações para se chegar à conciliação das cifras objeto de cada um dos acordos.

A CPI aprovou o Requerimento de Informações Nº. 72/09, cujo item 2 requereu dados relativos à conciliação de cifras de cada acordo formulado na década de 80. cujos documentos não foram apresentados à CPI conforme antes mencionado.

Dentre os instrumentos objeto da Fase IV - 1988, sobressai o “Multi-Year Deposit Facility Agreement”, ou “Acordo Plurianual”. Tal acordo correspondia a uma “reestruturação da dívida externa de médio e longo prazos, abrangendo os vencimentos de principal de 1983 a 1993, no total aproximado de US\$ 61 bilhões”³⁰.

c) Utilização de mecanismos meramente financeiros que aumentam o estoque da dívida sem qualquer ingresso de recursos, a exemplo da assunção de prejuízos do Banco Central³¹. Somente no ano de 2016 o Tesouro Nacional assumiu um prejuízo de R\$ 250 bilhões do Banco Central³², elevando o estoque da dívida nesse patamar, sem qualquer ingresso de recursos.

d) Perdas com os escandalosos e sigilosos contratos de swap cambial que são simplesmente transferidos para a conta dos juros da dívida³³.

e) Emissão de grande volume de títulos públicos (atualmente, mais de R\$ 2,3 Trilhões) para serem doados ao Banco Central, sobre os quais incide o pagamento de juros que também são doados pelo Tesouro ao Banco Central, para utilização em operações de remuneração diária aos bancos, como as denominadas “operações compromissadas” (realizadas de forma abusiva pelo Banco Central, em volumes que já alcançaram cerca de 25% do PIB, algo sem

³⁰ CERQUEIRA, CERES AYRES – Dívida Externa Brasileira: Processo Negocial 1983-1996. Banco Central do Brasil, 1977, página 45

³¹ <https://monitormercantil.com.br/tesouro-nacional-financia-banco-central-e-assume-seus-prejuizos/>

³² https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/Documents/Tabelas_especiais/OpcambBCBp.xlsx

³³ Ver Representação do TCU sobre Swap do Banco Central <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/rrepresentacao-tcu-contraswap/> e palestra da ACD em audiência pública sobre o tema <https://auditoriacidada.org.br/video/swap-cambial-e-o-sigilo-do-banco-central/>

paralelo no mundo, como comprovado em estudo comparativo feito pela Instituição Fiscal Independente para o Senado Federal³⁴, esterilizando grande volume de moeda que deveria estar em circulação na economia, gerando elevado gasto com juros e, conseqüentemente, elevação dos juros de mercado devido à falsa escassez de moeda disponível) e nos denominados “depósitos voluntários remunerados” pelo Banco Central³⁵.

Esse mecanismo gerador de dívida pública por meio das “Operações Compromissadas” com bancos envolvendo títulos públicos, é mundialmente conhecido como operações de *open marketing*. Elas são mencionadas pelo Prof. Dr. Miguel Bruno em brilhante artigo³⁶:

“Embora as operações de open marketing envolvendo compra e venda de títulos da dívida pública possam ser funcionais à gestão da liquidez, sua prática com taxas exorbitantes de juros reais deslocam a função da política monetária para outro campo. A convertem num instrumento tácito e eficaz para a drenagem de recursos orçamentários realimentando o endividamento público improdutivo às expensas dos demais setores da economia, especialmente, daqueles que dependem da produção e, portanto, de imobilizar capital, incorrendo em perda de liquidez e maiores riscos.”

De fato, no Brasil, essas operações de *open marketing* esterilizam grande volume de moeda e atingiram o patamar de R\$ 1,6 trilhão em agosto/2020³⁷, por exemplo, como amplamente noticiado, impedindo a circulação saudável do dinheiro na economia, gerando uma escassez que provoca, ao mesmo tempo, elevação das taxas de juros de mercado, aumento do gasto com juros da dívida e elevação de seu estoque.

³⁴ <https://www12.senado.leg.br/ifi/pdf/estudo-especial-no-03-as-operacoes-compromissadas-do-banco-central-out-2017/view>

³⁵ Ver: “Assalto aos cofres públicos” em 6 capítulos <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/assalto-aos-cofres-publicos-pl-3-877-2020-pl-9-248-2017-plp-19-2019-e-plp-112-2019/> e Interpeção Extrajudicial que visou alertar parlamentares acerca do risco de aprovarem o PL 3.877/2020 e demais projetos que instituíam outro mecanismo de remuneração diária aos bancos, o chamado “depósito voluntário remunerado” <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/interpelacao-extrajudicial-sobre-os-projetos-de-lei-pl-3-877-2020-pl-9-248-2017-plp-19-2019-plp-112-2019/>

³⁶ Bruno, Miguel - “*Financeirização, neoliberalismo e captura do Estado: uma tríade antidesenvolvimento do Brasil*” - <https://monitormercantil.com.br/financeirizacao-neoliberalismo-e-captura-do-estado-uma-triade-antidesenvolvimento-do-brasil/>

³⁷ <https://www.correiobraziliense.com.br/economia/2020/09/4878960-operacoes-no-overnight-saltam-para-rs-16-trilhao-em-agosto.html>

CORREIO BRAZILIENSE



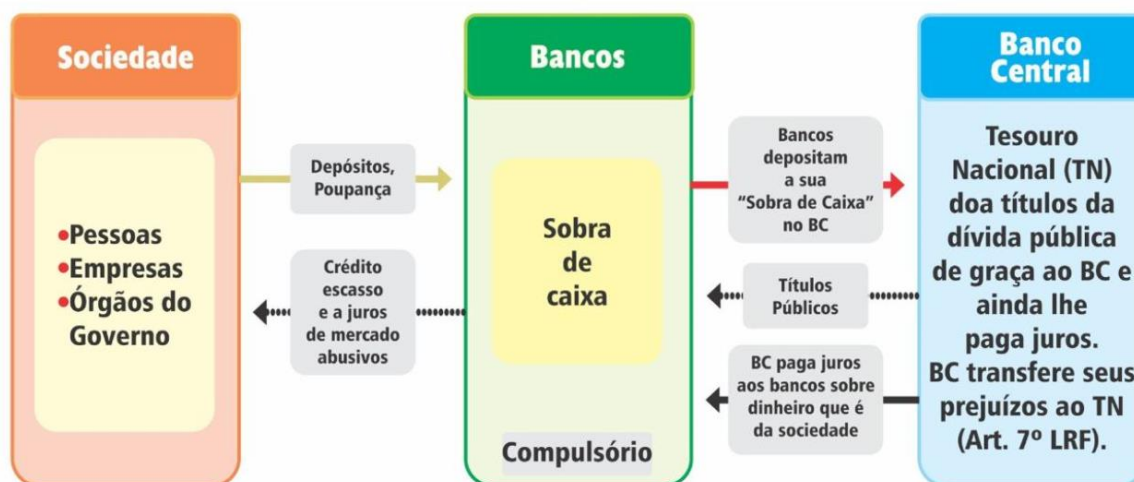
BANCO CENTRAL

Operações no overnight saltam para R\$ 1,6 trilhão em agosto

Volume de compromissadas, de curtíssimo prazo, chega a 22,2% do PIB.

Esse fato evidencia o avanço do fenômeno da Financeirização sobre as finanças públicas, submetendo o orçamento federal à priorização da remuneração rentista, em detrimento do atendimento às necessidades sociais urgentes da população e o nosso direito ao desenvolvimento socioeconômico.

Remuneração diária aos bancos devido ao abuso das "Operações Compromissadas" e "Depósitos Voluntários Remunerados" pelo Banco Central



Consequências:

escassez de moeda na economia, elevação dos juros de mercado, explosão da dívida pública, rombo aos cofres públicos, recessão, crise e aumento recorde do lucro dos bancos.

CHERULLI ADVOCACIA E CONSULTORIA

OAB/DF 2608/15

SCN Qd. 01, bloco F, salas 518/520 - Edifício América Office Tower - Asa Norte - Brasília/DF

CEP: 70.711-905

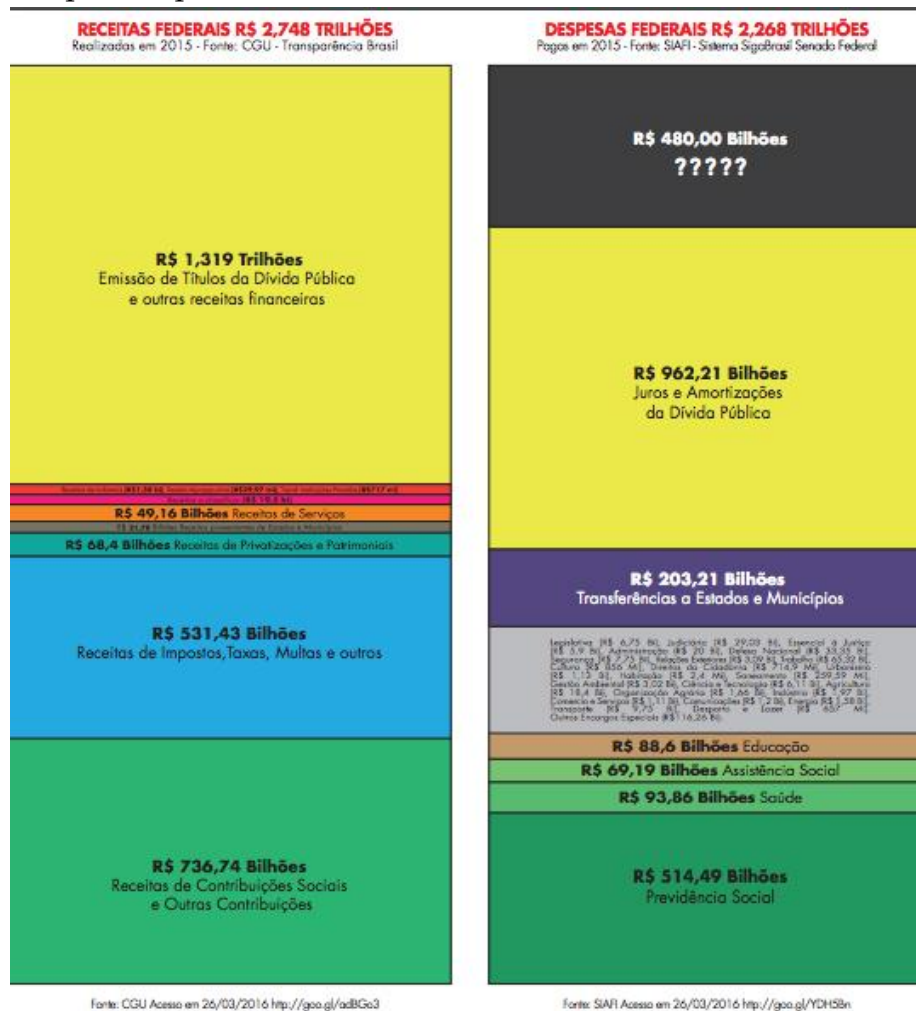
E-mail: contato@cherulli.adv.br

Tel.: (61) 99819-0433

www.cherulli.adv.br

f) Contabilização de grande parte dos juros como se fosse amortização, o que tem servido para burlar o art.167, III, da Constituição Federal (regra de ouro) ³⁸.

g) Emissão excessiva de títulos para, segundo resposta da Secretaria do Tesouro Nacional, formar um “colchão de liquidez”, a exemplo do que viu-se em 2015³⁹, para deixar esse dinheiro à disposição de rentistas à custa de nova dívida pública, sobre a qual incidirão os elevados juros, como evidenciado no demonstrativo gráfico a seguir e em resposta a requerimento de informações protocolado pelo Deputado Federal João Fernando Coutinho em 2017⁴⁰.



³⁸ Ver Relatório Específico ACD 1/2013, elaborado a pedido do Ministério Público Federal <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/relatorio-especifico-de-auditoria-cidada-da-divida-no-1-2013/>

³⁹ <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/a-conjuntura-exige-atuante-dedicacao-cidada/>

⁴⁰ <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/analise-da-respostas-da-stn-e-bc-ao-requerimento-do-dep-joao-fernando-coutinho/>

Naquele ano de 2015, a Selic estava elevadíssima (14,75% ao ano) e essa emissão excessiva de títulos públicos de R\$ 480 bilhões (que foram vendidos, conforme se comprova pelo reconhecimento da receita financeira nos demonstrativos oficiais), provocou aumento ainda maior no estoque da dívida pública federal interna e no volume de juros a pagar, simplesmente para ficar com o dinheiro em caixa, e mostrar credores e pessoas que vivem de renda (que recebem os elevados juros) que o país teria dinheiro para seguir pagando essa conta abusiva.

Os diversos mecanismos antes citados comprovam o crescimento exponencial dessa dívida pública e ilustram a razão pela qual ela não tem contrapartida alguma em investimentos no país ou em benefício social, o que constitui forte razão para justificar a realização da auditoria integral da dívida, com participação popular para garantir o pleno controle social.

Além de não servir para investimentos, o Sistema da Dívida que atua no Brasil tem sido extremamente privilegiado, absorvendo grandes volumes de recursos para alimentar seus diversos mecanismos financeiros, como se demonstrará a seguir, sacrificando de forma permanente a garantia de direitos sociais e o direito ao desenvolvimento socioeconômico do País.

Adicionalmente, a dívida pública elevada por conta desses mecanismos do Sistema da Dívida tem sido a justificativa para a aplicação de medidas econômicas nocivas para a sociedade, como o teto de gastos e a falaciosa necessidade de produzir “superávits primários” para controlar o crescimento da dívida pública; as contrarreformas e as privatizações, o que se detalhará mais adiante, evidenciando-se o alcance do que denominamos Sistema da Dívida, que ao invés de estar financiando o nosso desenvolvimento socioeconômico com transparência, tem se prestado a subtrair recursos e impor medidas nefastas à sociedade.

Dívida Pública: Privilégios de Recursos para o pagamento de juros e amortizações

Para alimentar os diversos mecanismos financeiros que mantêm o Sistema da Dívida, e garantir o privilégio de recursos destinados ao pagamento dos vultosos juros e amortizações dessa dívida pública sem contrapartida, diversas medidas

CHERULLI ADVOCACIA E CONSULTORIA

OAB/DF 2608/15

SCN Qd. 01, bloco F, salas 518/520 – Edifício América Office Tower – Asa Norte – Brasília/DF

CEP: 70.711-905

E-mail: contato@cherulli.adv.br

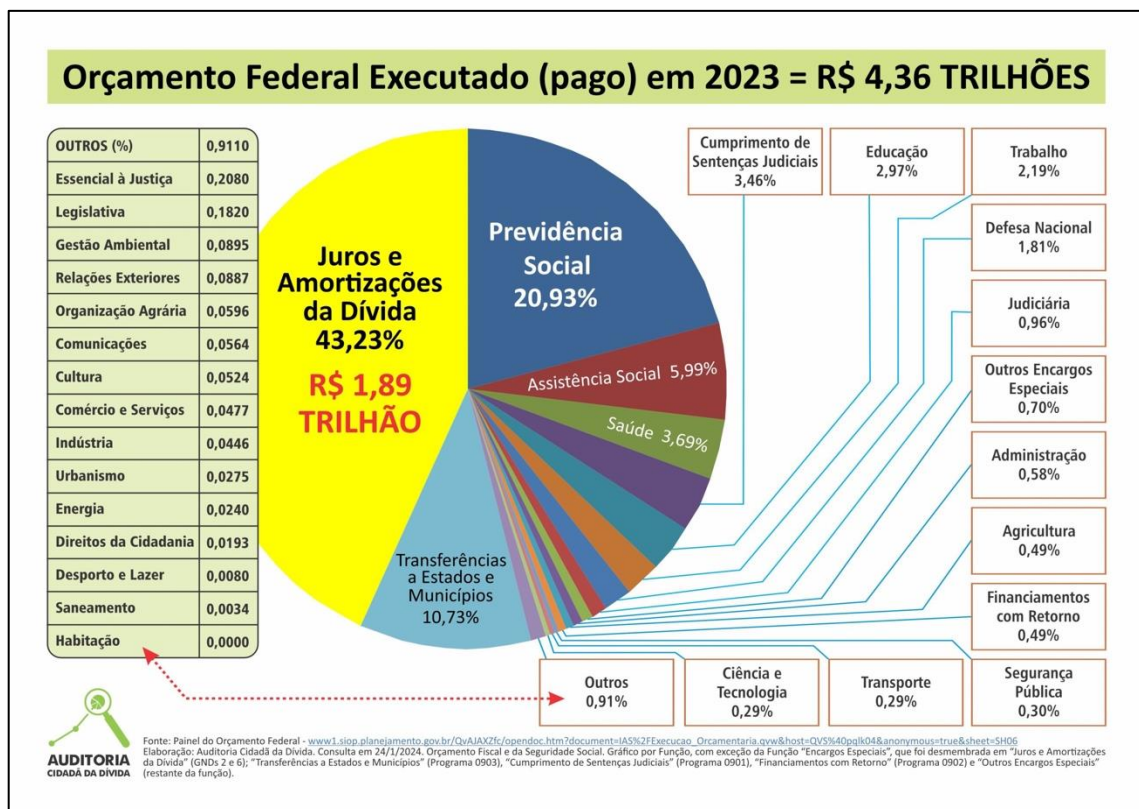
Tel.: (61) 99819-0433

www.cherulli.adv.br

econômicas (teto de gastos sociais, arcabouço fiscal, cortes, contingenciamentos, etc.) são adotadas e implementadas de forma contínua, contando inclusive com forte e questionável aparato “legal”.

O Sistema da Dívida fica com a maior fatia do Orçamento Federal todos os anos

Uma das principais evidências do privilégio de recursos para o Sistema da Dívida é a representação gráfica do Orçamento Federal Executado (efetivamente pago) em cada ano. A Auditoria Cidadã da Dívida tem feito essa elaboração anualmente⁴¹, a exemplo do referente ao último ano concluído em 31/12/2023⁴²:



⁴¹ Devido à grande capacidade didática do gráfico do orçamento federal, não por acaso a Auditoria Cidadã da Dívida sofre algumas críticas, as quais explicamos e rebatemos em recente vídeo disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=gx0fvjCy7gI&t=1777s>

⁴² <https://www.extraclassa.org.br/opiniao/2024/01/o-grafico-elaborado-pela-auditoria-cidada-da-divida-esta-correto/>

Enquanto a área da Saúde ficou com 3,69% dos recursos no ano de 2023, a Educação com menos ainda, apenas 2,97%, e a ínfima parcela de 0,09% foi destinada para a área da “Gestão Ambiental”, os juros e amortizações da dívida consumiram 43,23% dos recursos.

Esse privilégio de recursos para os gastos financeiros com a dívida pública se repete anualmente há décadas, bem como a adoção de medidas econômicas (teto de gastos sociais, arcabouço fiscal, cortes, contingenciamentos etc.) cada vez mais restritivas à expansão de investimentos sociais, para que sobre recursos para alimentar os vultosos gastos com juros e amortizações da dívida.

Imposição de medidas econômicas restritivas para que sobre mais recursos para os privilégios do Sistema da Dívida

Dentre as medidas econômicas que restringem a expansão dos investimentos sociais no Brasil, destaca-se o teto de gastos sociais imposto pela legislação recente, em flagrante desacordo com os princípios que regem a Constituição Federal.

Inicialmente a restrição de investimentos sociais fazia parte das medidas impostas pelo FMI e Banco Mundial, que exigiam a produção de “superávit primário”⁴³, sob alegação de que essa seria a solução para se controlar o crescimento da dívida pública.

Essa falácia restou completamente desmoralizada ante seu próprio resultado. A história demonstrou que de nada adianta produzir elevado superávit primário se não forem enfrentados os mecanismos que de fato fazem a dívida pública explodir.

De 1995 a 2015 o País produziu R\$ 1 trilhão de superávit primário, à custa de muito sacrifício social e corte de investimentos públicos. E o que aconteceu com a dívida pública neste mesmo período? **Em 1995 o estoque da dívida interna federal era**

⁴³ O chamado “resultado primário” é a diferença entre as “receitas primárias” (em sua maioria representada tributos) e as “despesas primárias”, que representam os investimentos sociais, ou seja, não incluem o gasto com a dívida pública. Desta forma, para cumprir a meta de “resultado primário”, é preciso controlar e cortar investimentos sociais, porém, não os gastos com a dívida pública, que desta forma podem continuar sem controle.

de apenas R\$ 86 bilhões⁴⁴. Em 2015 o estoque dessa dívida alcançou R\$ 4 trilhões!⁴⁵ Logicamente, se produzimos R\$ 1 trilhão de superávit primário, a dívida não cresceu por causa das despesas primárias (despesas referentes à estrutura do Estado e aos serviços públicos prestados à população), mas explodiu por conta dos próprios juros elevados e demais mecanismos que geram dívida sem contrapartida alguma.

De que adianta sacrificar os investimentos sociais se o grande causador do déficit nominal são os juros e demais mecanismos do Sistema da Dívida?

Infelizmente, os sucessivos governos não aprenderam com a história, e limites para gastos sociais passaram a ser incorporados em normas legais, chegando a ocupar a Constituição Federal com a Emenda 95 aprovada em 2016, quando foi aprovada a submissão a um teto de gastos que perduraria por 20 anos! Evidentemente tal medida absurda não sobreviveu por muito tempo, no entanto, foi substituída pelo arcabouço fiscal (Lei Complementar 200/2023), que mantém o teto de gastos sociais com flexibilização mínima, de apenas até 2,5% ao ano e ainda sujeita a arrojadas metas de superávit primário, **enquanto não impõe limite ou controle algum ao gasto financeiro com a dívida pública.**

A priorização dos gastos com a dívida pública tem agravado o processo de Financeirização no Brasil, face à destinação da parcela mais relevante do orçamento para atividades improdutivas como a remuneração do Sistema da Dívida (que no Brasil não possui contrapartida em investimentos, como já declarou o Tribunal de Contas da União⁴⁶).

A nítida compreensão quanto à ilegalidade e ilegitimidade dos mecanismos do Sistema da Dívida é fundamental para enfrentar esse sistema, e a ferramenta que permite essa clareza, de forma documentada e respaldada, é a auditoria.

⁴⁴ <https://www.bcb.gov.br/ftp/notaecon/ni199912pfp.zip> , Quadro 18 (Títulos emitidos pelo Tesouro + Títulos emitidos pelo BC)

⁴⁵ <https://www.bcb.gov.br/ftp/notaecon/ni201612pfp.zip> , Quadro 36 (Títulos Emitidos). Inclui os títulos na carteira do BC, pois o Tesouro paga juros sobre estes títulos, que são utilizados pelo Banco Central nas chamadas “Operações Compromissadas”, ou seja, a remuneração da sobra de caixa dos bancos, conforme tratado no texto.

⁴⁶ <https://auditoriacidadada.org.br/video/tcu-afirma-que-divida-nao-serviu-para-investimento-no-pais/>

O Sistema da Dívida consome praticamente todos os recursos obtidos com a emissão de títulos públicos federais anualmente e ainda abarca parte de recursos de outras fontes distintas da emissão de títulos.

Os demonstrativos⁴⁷ seguintes, referentes aos anos de 2000 a 2023, comparam, em cada ano, as receitas públicas que alimentam o Orçamento Federal e a destinação desses recursos.

O comparativo facilita a visualização do privilégio dos gastos com juros e amortizações da dívida pública, evidenciando como esse gasto consome, em todos os anos, praticamente toda a receita obtida com a venda de novos títulos públicos, o que ilustra muito bem a retroalimentação do próprio Sistema da Dívida, sem contrapartida alguma em investimentos.

Os gráficos retratam, de um lado, o levantamento das receitas que alimentam o Orçamento Federal (receitas tributárias com impostos e contribuições sociais; receitas patrimoniais, comerciais e financeiras) e, de outro, mostram a destinação dos recursos orçamentários para os gastos com juros e amortizações da dívida pública e demais destinações: previdência social, assistência, educação, saúde e demais.

Na comparação, fica ainda mais evidente o privilégio de recursos destinados para o Sistema da Dívida, que consomem a maior fatia das despesas, e além de absorver praticamente todos os recursos obtidos com a venda de novos títulos públicos federais, ainda abocanha parte dos recursos advindos de outras fontes e que deveriam destinar-se a investimentos de interesse da sociedade e ao nosso desenvolvimento socioeconômico.

Cabe observar que nos 4 anos analisados, verifica-se uma emissão excessiva de títulos públicos federais, além do necessário para o pagamento dos gastos com o Sistema da Dívida do respectivo ano, às vezes em montante bem maior que o necessário.

O Tesouro Nacional chegou a responder a requerimento de informações a respeito dessa emissão exagerada de títulos públicos que ocorreu também no ano de

⁴⁷ Os dados oficiais e respectivas fontes utilizados para a elaboração dos Demonstrativos de Receitas e Despesas da União referentes aos anos de 2000 a 2023, estão disponíveis em <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/demonstrativos-de-receitas-e-despesas-da-uniao-dados-oficiais-e-fontes-2020-a-2023/>

2015⁴⁸, conforme retratado em demonstrativo referente àquele ano, mencionado anteriormente (item 1, letra “g”). Naquela ocasião, o Tesouro Nacional alegou que o dinheiro obtido com a venda desses títulos seria destinado para formar o chamado “colchão de liquidez”⁴⁹, uma espécie de reserva que visa dar tranquilidade aos detentores de títulos públicos federais e acalmar o mercado.

Esse é o absurdo estado de coisas em que nos situamos: o mercado não pode sequer ficar nervoso, enquanto autoridades de todos os poderes fecham os olhos para o atraso tecnológico, econômico e social inaceitável diante das imensas riquezas e imensa maioria da população em situação de pobreza e carência de assistência social digna, enquanto recursos abundantes são desaguados no pagamento dos juros mais elevados do mundo, sobre uma dívida sem contrapartida em investimentos e construída a partir de questionáveis mecanismos financeiros.

Assim, a receita decorrente da parcela de títulos públicos emitida em excesso (e vendida) em cada ano também tem ficado à disposição do Sistema da Dívida, razão pela qual se pode afirmar que toda a receita obtida com a venda de títulos públicos tem sido consumida com o pagamento de obrigações da própria dívida, em um ciclo vicioso de retroalimentação e sacrifício social para que sobreem ainda recursos de outras fontes para alimentar esse sistema.

Ano 2020

No ano 2020 o gasto com juros e amortizações da dívida foi de R\$ 1,382 Trilhão, enquanto a receita obtida com a venda de novos títulos públicos foi de R\$ 1,648 Trilhão. Assim, o gasto anual com juros e amortizações da dívida consumiu a maior parte da receita de emissão de títulos públicos naquele ano e, excepcionalmente naquele ano, devido ao impacto da pandemia da Covid, parte da receita de venda de títulos públicos financiou o Auxílio Emergencial aprovado pelo Congresso Nacional.

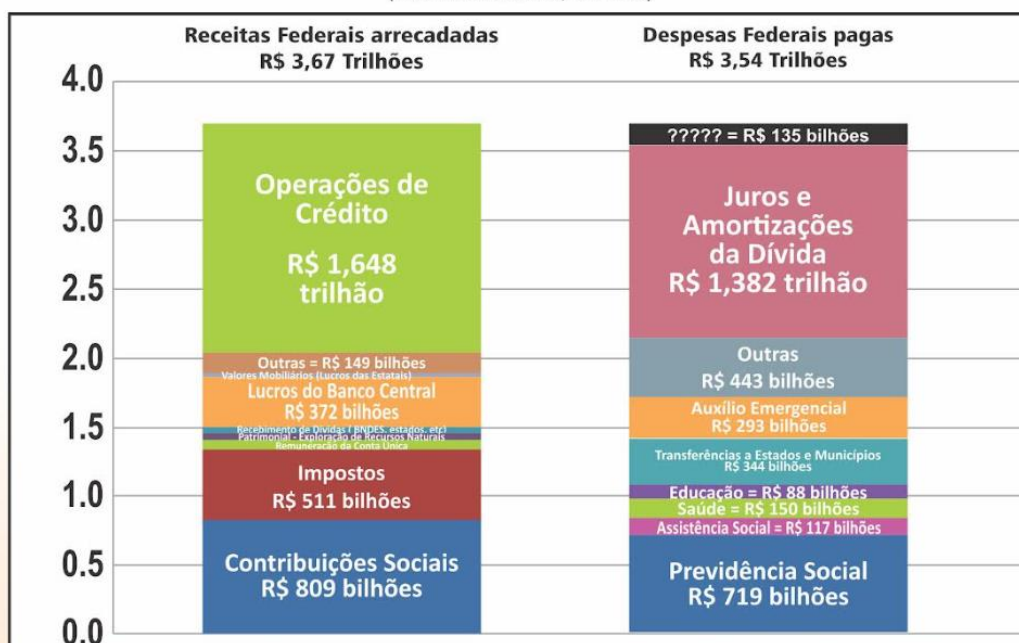
Naquele ano, foi verificada a emissão e venda excessiva de títulos públicos na ordem de R\$ 135 bilhões, além da necessidade de recursos para cobrir os compromissos financeiros com a própria dívida. Conforme se visualiza, essa quantia

⁴⁸ <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/analise-da-respostas-da-stn-e-bc-ao-requerimento-do-dep-joao-fernando-coutinho/>

⁴⁹ <https://auditoriacidada.org.br/governo-comemora-por-ter-mais-de-r-1-trilhao-parado-no-caixa-como-garantia-para-os-rentistas-da-divida-publica/>

obtida com a venda excessiva de títulos não foi gasta naquele ano, não havendo a devida transparência acerca de sua utilização, cabendo recordar que em 2015, quando se verificou essa questão de emissão excessiva de títulos públicos, o Tesouro Nacional respondeu que a razão para essa medida seria formar um “colchão de liquidez”⁵⁰, o que representa mais um privilégio para o Sistema da Dívida, e constitui mais um forte indício a ser investigado pela necessária auditoria integral da dívida pública.

UNIÃO - Demonstrativo de Receitas arrecadadas e Despesas pagas - 2020
(Eixo vertical em R\$ trilhões)



Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Balanço Orçamentário (dez/2020)
Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:37123
Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida

Embora em alguns anos, um ou outro gasto social seja pago com recursos provenientes da emissão de títulos (a exemplo do pagamento do auxílio emergencial no ano 2020), observa-se que o volume de gastos financeiros com a dívida pública pago com recursos provenientes de outras fontes distintas da emissão de títulos públicos (e que deveriam se destinar a investimentos sociais) tem sido muito superior, como ilustra o diagrama a seguir.

⁵⁰ <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/analise-da-respostas-da-stn-e-bc-ao-requerimento-do-dep-joao-fernando-coutinho/>

A Dívida Pública **RETIRA** recursos das áreas sociais

A mentira do "déficit" financiado por endividamento

2014 a 2023



AUDITORIA
CIDADÃ DA DÍVIDA

Gastos com a dívida pública (juros e amortizações) pagos com receitas de outras fontes (não relacionadas com a emissão de títulos da dívida) que poderiam financiar gastos e investimentos sociais =

**R\$ 2,51
Trilhões**

Gastos e investimentos sociais pagos com receitas de títulos da dívida pública =

**R\$ 1,38
Trilhão**

No final das contas, a Dívida Pública **RETIROU**
RESULTADO = R\$ 1,13 Trilhão
das áreas sociais no período

Fonte: SIOF - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - Disponível em:
<https://www1.siof.planejamento.gov.br/QuAJAZ2/c/opedoc.htm?document=IAS%2FExecucaoOrcamentaria.qww&host=QV5%40pqk04&anonymous=true&sheet=SH06>

O resultado mostra que, ao longo desses anos abrangidos pelo levantamento ilustrado no diagrama acima (2014 a 2023), o expressivo montante de R\$ 1,13 Trilhão de recursos provenientes de outras fontes distintas da emissão de títulos públicos (e que deveriam ter sido empregados em investimentos sociais) foram desviados e utilizados em gastos com o Sistema da Dívida, comprovando-se o dano desse sistema a inúmeras ações e programas sociais que deixaram de ser realizados por falta de recursos que de fato existiam, mas foram subtraídos para servir ao Sistema da Dívida.

Ano de 2021

Em 2021, mais uma vez verifica-se o privilégio nos gastos com a dívida pública. Naquele ano, a emissão e venda excessiva de títulos públicos além do necessário para cobrir os gastos com juros e amortizações da dívida foi ainda mais gritante, no valor de R\$ 419 bilhões.

É importante ressaltar que, após a emissão, esses títulos emitidos em excesso exigem o pagamento contínuo de juros e amortizações, pois passam a integrar

CHERULLI ADVOCACIA E CONSULTORIA

OAB/DF 2608/15

SCN Qd. 01, bloco F, salas 518/520 - Edifício América Office Tower - Asa Norte - Brasília/DF

CEP: 70.711-905

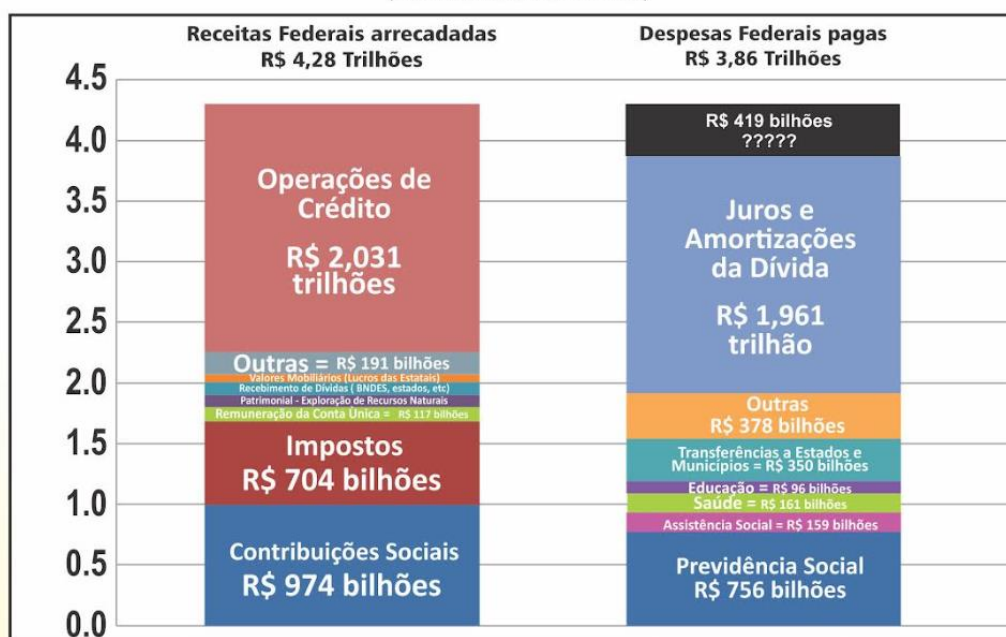
E-mail: contato@cherulli.adv.br

Tel.: (61) 99819-0433

www.cherulli.adv.br

o estoque da dívida, onerando brutalmente os cofres públicos. A razão para isso seria de fato simplesmente para formar um “colchão de liquidez”, segundo resposta dada pelo Tesouro Nacional⁵¹. Esse constitui mais um importante indício a ser verificado pela necessária auditoria integral da dívida pública.

UNIÃO - Demonstrativo de Receitas arrecadadas e Despesas pagas - 2021
(Eixo vertical em R\$ trilhões)



Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Balanço Orçamentário (dez/2021)
Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:42574
Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida

A receita de venda de títulos em 2021 foi de R\$ 2,031 Trilhões (aí embutida a emissão excessiva de R\$ 419 bilhões), enquanto o gasto com juros e amortizações ficou em R\$ 1,960 Trilhão, tendo sido coberta em sua maior parte por R\$ 1,612 bilhões com recursos advindos da venda de novos títulos e R\$ 348 bilhões com recursos de outras fontes distintas da emissão de títulos públicos, que deveriam ter sido destinadas a investimentos sociais, repetindo-se novamente a subtração de recursos para servir ao Sistema da Dívida.

⁵¹ <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/analise-da-respostas-da-stn-e-bc-ao-requerimento-do-dep-joao-fernando-coutinho/>

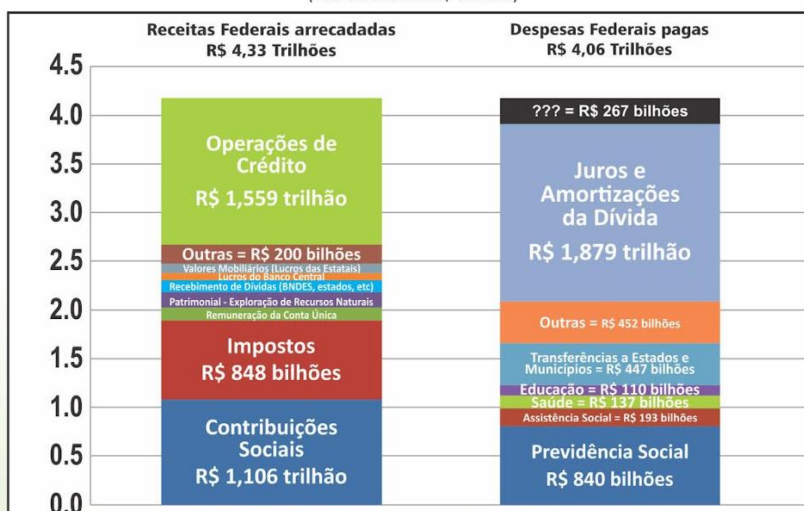
Ano de 2022

O demonstrativo referente ao ano de 2022, a seguir, evidencia, mais uma vez, o privilégio dos gastos com a dívida pública e mostra uma emissão excessiva de títulos públicos federais da ordem de R\$ 267 bilhões.

O gasto com os juros e amortizações da dívida em 2022 foi de R\$ 1,879 Trilhão, coberto em boa parte por recursos advindos de outras fontes distintas da emissão de títulos, como mostra visualmente o demonstrativo a seguir. A receita de venda de títulos em 2022 foi de R\$ 1,559 Trilhão, porém, desse montante, um volume de R\$ 267 bilhões não foi gasto no ano.

Dessa forma, o gasto de R\$ 1,879 Trilhão foi coberto pelo expressivo montante de R\$ 587 bilhões vindos de outras fontes distintas da emissão de títulos públicos (como evidencia o gráfico, recursos que deveriam ter financiado investimentos públicos e sociais), e R\$ 1,292 Trilhão da receita obtida com a venda de novos títulos públicos durante aquele ano de 2022. A simples visualização do gráfico seguinte mostra o avanço dos gastos com juros e amortizações da dívida sobre receitas provenientes de outras fontes.

UNIÃO - Demonstrativo de Receitas arrecadadas e Despesas pagas - 2022
(Eixo vertical em R\$ trilhões)

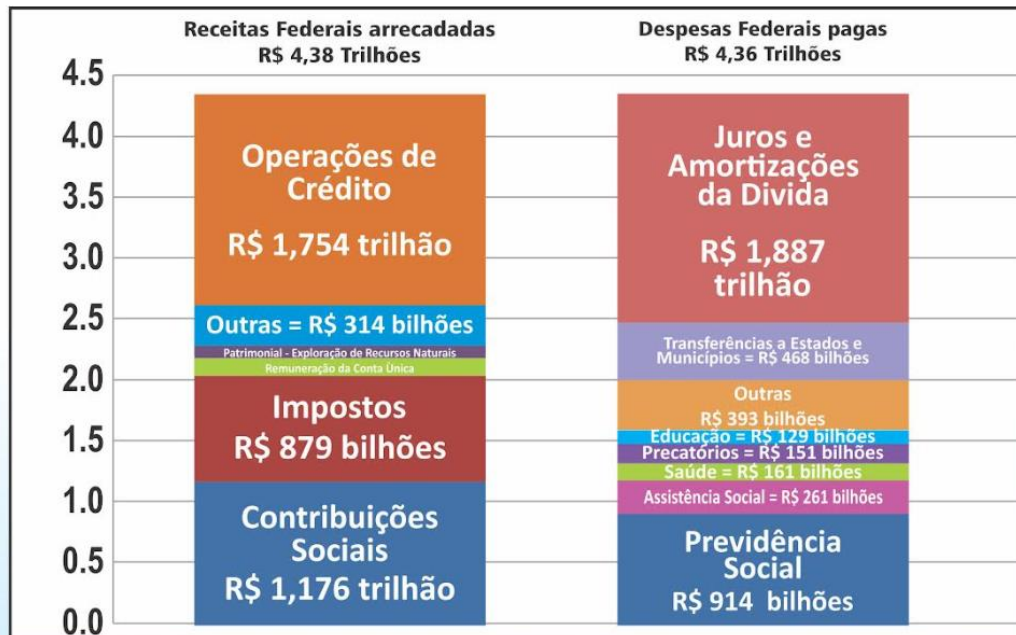


Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Balanço Orçamentário (dez/2022)
Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:46089
Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida

Ano de 2023

Em 2023, a receita de venda de títulos foi de R\$ 1,75 trilhão, e foi quase totalmente consumida no privilegiado gasto com juros e amortizações, como mostra o demonstrativo a seguir, tendo em vista que, naquele ano a emissão excessiva de títulos ficou em apenas R\$ 16 bilhões.

UNIÃO - Demonstrativo de Receitas arrecadadas e Despesas pagas - 2023
(Eixo vertical em R\$ trilhões)



Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – Balanço Orçamentário (dez/2023)
Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:48780
Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida

O gasto do governo federal com a dívida pública em 2023 correspondeu a cerca de 12 vezes o que gastou com Saúde; quase 15 vezes o que gastou com Educação e 480 vezes o que gastou com Gestão Ambiental.

Além de consumir praticamente toda a receita obtida com as operações de crédito (venda de novos títulos da dívida pública federal), o gasto com juros e

amortizações ainda consumiu R\$ 149 bilhões⁵² de recursos advindos de outras fontes distintas da emissão de títulos. Isso acontece na maioria dos anos analisados, apesar da falácia de que a dívida pública estaria financiando gastos sociais, quando na verdade o que acontece é o contrário⁵³.

O estoque da dívida interna federal saltou para R\$ 8,587 trilhões⁵⁴ no final de 2023, exclusivamente devido aos gastos com a própria dívida, e quais as medidas recomendadas para enfrentar esse problema? A resposta óbvia deveria ser auditar essa dívida sem contrapartida, interromper os mecanismos indecentes de subtração de recursos públicos e desvio para privilegiados.

Mas não é isso que acontece: as medidas recomendadas são inversas ao que seria necessário, e vem no sentido de mais cortes de investimentos públicos na estrutura do Estado, por meio de teto rebaixado, arcabouço fiscal, contingenciamentos etc., afetando negativamente todos os Poderes e áreas do Estado, bem como a prestação de serviços públicos à sociedade. Essas medidas, além de não resolverem o problema do sumidouro de recursos para o Sistema da Dívida, levam ao sucateamento do Estado e ao empobrecimento do país.

Em resumo, nesses 4 últimos anos analisados, os gastos com o Sistema da Dívida representaram a fatia mais privilegiada do orçamento federal, e a emissão excessiva de títulos públicos somou R\$ 837 bilhões no período. Em 2015, já havia sido apurado uma emissão excessiva de R\$ 480 bilhões.

Essa reiterada prática constitui mais um importante aspecto a ser investigado em procedimento de auditoria integral, tendo em vista que o recurso empoçado na Conta Única do Tesouro Nacional não acoberta esse relevante montante e os demonstrativos oficiais não esclarecem a destinação desse dinheiro, que pode estar sendo usado, **por fora dos controles orçamentários**, para pagar dívidas securitizadas pela União, sem transparência.

⁵² R\$ 1,887 bilhões consumidos com o pagamento de juros e amortizações da dívida em 2023 foram cobertos por R\$ 1,738 bilhões arrecadados com a venda de novos títulos (tendo em vista que uma parcela de R\$ 16 bilhões não foi gasta no ano: R\$ 1,754 – R\$ 16 = R\$ 1.738) e R\$ 149 bilhões de recursos advindos de outras fontes distintas da emissão de títulos públicos.

⁵³ <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/a-mentira-do-deficit-orcamentario-por-rodrigo-avila/>

⁵⁴ Fonte: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-mensal-da-divida-rmd> (Anexo 2.1). Inclui os títulos do Tesouro em Poder do Banco Central (BC), dado que o Tesouro paga juros ao BC por estes títulos, que os utiliza nas chamadas “Operações Compromissadas”, que paga juros ao sistema financeiro.

Portanto, além de se apoderar da maior fatia do Orçamento Federal anualmente, o Sistema da Dívida ainda pode estar se apoderando também desses recursos decorrentes de emissão excessiva de títulos que vem acontecendo anualmente.

Todos os recursos advindos do pagamento de Dívidas dos Estados refinanciada pela União desde os anos 90 são obrigatoriamente destinados ao pagamento de amortizações da dívida pública federal

A Dívida dos Estados com a União nunca foi auditada. Dados obtidos durante a CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados em 2009/2010 permitiram verificar a onerosidade e até ilegalidades, ilegitimidades e erros contidos no refinanciamento realizado pela União no final da década de 90, no âmbito da Lei 9.496/1997, envolvendo praticamente todos os Estados brasileiros, conforme registrado em livro⁵⁵.

A referida Lei 9.496/1997 estabelece, em seu art. 12, que as receitas que a União recebe dos Estados em decorrência desse refinanciamento, serão obrigatoriamente destinada ao pagamento dos gastos com a dívida pública federal:

Art. 12. A receita proveniente do pagamento dos refinanciamentos concedidos aos estados e ao Distrito Federal, nos termos desta Lei, será integralmente utilizada para abatimento de dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional.

Os dados⁵⁶ a seguir mostram a verdadeira sangria decorrente desse refinanciamento que tanto tem sacrificado os Estados brasileiros há décadas, subtraindo recursos que deveriam se destinar a investimentos locais, mas que são desviados para a União e por esta de forma privilegiada para a dívida pública federal:

⁵⁵ Livro disponível em <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Livro-Auditoria-Cidada-da-Divida-dos-Estados.pdf>.

⁵⁶ Fontes:

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:26242

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:49046

https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:49047

CHERULLI ADVOCACIA E CONSULTORIA

OAB/DF 2608/15

SCN Qd. 01, bloco F, salas 518/520 – Edifício América Office Tower – Asa Norte – Brasília/DF

CEP: 70.711-905

E-mail: contato@cherulli.adv.br

Tel.: (61) 99819-0433

www.cherulli.adv.br

Dívida dos Estados refinanciada pela União a partir de 1997 - Lei 9.496/97	
Dívida original refinanciada	R\$ 126,157 BILHÕES⁵⁷
Pagamentos efetuados pelos Estados à União	R\$ 418,594 BILHÕES
Dívida dos Estados em 2023	R\$ 734,380 BILHÕES

Observa-se que os Estados pagaram mais que o triplo do valor original à União e ainda devem quase seis vezes mais que o valor original, fruto da imposição de condições abusivas aos entes federados. O valor assim obtido tem se destinado ao pagamento de obrigações da União com os privilegiados detentores de títulos da dívida pública federal, à custa dos Estados e da população que, ao final, arca com essa conta.

A tragédia que abateu sobre o Rio Grande do Sul neste ano recolocou o tema da dívida dos Estados no centro da discussão política do país, pois as diversas apurações e reportagens demonstram que além da desproporcional chuva que desabou de forma intensa sobre o Estado, diversos investimentos essenciais não vinham sendo feitos, por falta de recursos que foram subtraídos por pagamentos dessa dívida já paga várias vezes à União⁵⁸.

Todos os recursos decorrentes de lucros de Estatais são obrigatoriamente destinados ao pagamento de amortizações da dívida pública federal

Conforme a Lei federal nº 9.530/97, os valores que a União recebe a título de participações e dividendos das entidades integrantes da Administração Pública

⁵⁷ Dados fornecidos pelo Tesouro Nacional à CPI informam dívida original refinanciada a partir de 1997 no montante de R\$ 112,176 bilhões. Posteriormente, o Tesouro incluiu outros refinanciamentos feitos posteriormente e tem informado o valor de dívida original de R\$ 126,157 bilhões.

⁵⁸ <https://www.extraclassa.org.br/opiniaio/2024/06/a-divida-do-rio-grande-do-sul-com-a-uniao-ja-foi-paga/>

Federal indireta – que inclui a Petrobrás, o Banco do Brasil e a Caixa - são destinados, exclusivamente, para o pagamento da intocável dívida pública federal.

Em 2022, por exemplo, o governo federal obteve R\$ 87 bilhões oriundos de Dividendos e Participações⁵⁹, dos quais R\$ 50,1 bilhões foram gastos naquele ano, conforme demonstrativo a seguir, no Grupo de Despesa “Amortização da Dívida”.

Passo 1 - Selecione os filtros básicos				Passo 2 - Selecione os campos		Passo 3 - Visualize os resultados		Passo 4 - Visualizar os gráficos	
Ano	Grupo de Despesa	Fonte	Projeto de Lei	Doação Inicial	Doação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago	
Total			26.284.938.576	26.284.938.576	50.193.155.394	50.100.000.000	50.100.000.000	50.100.000.000	
2022	6 - Amortização da Dívida	197 - Dividendos da União	26.284.938.576	26.284.938.576	26.284.938.576	26.250.000.000	26.250.000.000	26.250.000.000	
		397 - Dividendos da União	0	0	23.908.216.818	23.850.000.000	23.850.000.000	23.850.000.000	

Fonte: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/qlikview/index.htm>

Quase R\$ 5 Trilhões de dinheiro em caixa na União ficam reservados para o Sistema da Dívida, enquanto faltam recursos para investimentos em desenvolvimento econômico e social: os recursos acumulados na Conta Única do Tesouro Nacional, no Caixa do Banco Central e em Reservas Internacionais ficam reservados para garantir o pagamento dos gastos com a dívida pública federal

Não falta dinheiro no Brasil!⁶⁰ Além das receitas correntes e de capital em cada ano, que têm sido consumidas com o pagamento dos juros e amortizações da dívida pública, como demonstrado em itens anteriores desse texto, há anos, vários

⁵⁹ https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:23118, Planilha 2.2, Linha nº 36

⁶⁰ Trecho extraído do artigo publicado pelo jornal Extraclasse <https://www.extraclasse.org.br/opiniaio/2024/07/por-que-servidores-grevistas-nao-sao-atendidos-se-brasil-tem-r-5-trilhoes-em-caixa/>

trilhões de reais ficam reservados para o Sistema da Dívida, enquanto faltam recursos para investimentos em nosso desenvolvimento econômico e social.

Em 31 de março de 2024, o caixa do governo federal chegou a quase R\$ 5 trilhões acumulados, sendo R\$ 1,572 trilhão na Conta Única do Tesouro Nacional, R\$ 1,484 trilhão no caixa do Banco Central, e R\$ 1,773 TRILHÃO em Reservas Internacionais⁶¹.

Esse acúmulo de recursos, parados em caixa, servindo apenas para remunerar o próprio Sistema da Dívida e dar tranquilidade ao mercado financeiro, é mais um aspecto para justificar a demanda pela realização da auditoria integral da dívida pública, pois não há justificativa aceitável para tamanho represamento de recursos, quando áreas essenciais para a população brasileira convivem com drástica escassez de recursos e carência que leva à descontinuidade de programas sociais e desobediência aos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal, cabendo ressaltar neste momento a falta de investimentos em previsão de desastres ambientais, tema abordado também por Lujan Miranda em recente artigo⁶².

A seguir, se detalha a origem da montanha de quase R\$ 5 trilhões em dinheiro guardado em caixa, indicando-se a razão pela qual o governo não utiliza esse dinheiro para investir em nosso desenvolvimento socioeconômico ou para atender às diversas necessidades urgentes da população, a exemplo das reivindicações de servidores mobilizados das áreas essenciais da Educação, Saúde, INSS, Meio Ambiente, entre outras, que não somente lutam por reposição inflacionária que lhes tem sido negada há anos, mas também lutam contra o desmonte das condições de trabalho em todas essas áreas fundamentais.

A **Conta Única do Tesouro Nacional** representa o caixa do Governo Federal. Essa conta é alimentada por diversas fontes de receitas, como tributos, lucros das empresas estatais, recursos advindos de novas dívidas contraídas pelo governo, dentre outras, e tem mantido um **saldo de mais de R\$ 1,5 trilhão há anos**, que tem servido para dar garantia aos detentores de títulos da dívida pública brasileira, de que irão receber altos juros. Ademais, devido às chamadas metas de “resultado primário”

⁶¹ Fontes: https://www.bcb.gov.br/content/estatisticas/hist_estatisticasfiscais/202404_Tabelas_de_estatisticas_fiscais.xlsx (Tabela 4, Linhas 44, 50 e 52), e Série Temporal do BCB nº 13.621

⁶² <https://auditoriacidadada.org.br/nucleo/catastrofes-ambientais-e-direitos-sociais-urgencia-e-necessidade-da-auditoria-integral-da-divida-publica-com-participacao-social/>

exigidas pelo FMI desde a década de 90, e incluídas na legislação brasileira por várias medidas, entre elas a Lei Complementar 200/2023, do arcabouço fiscal, os atuais R\$ 1,572 trilhão não podem ser utilizados para atender às urgentes demandas do povo brasileiro, apesar desse dinheiro estar disponível em caixa. Tais metas são sempre defendidas como uma forma de garantir a chamada “responsabilidade fiscal”, porém, na prática, elas se prestam a impedir a destinação de recursos para investimentos sociais, para que sobrem mais recursos para o escandaloso gasto com o Sistema da Dívida: pagamento de juros e amortizações sobre a chamada dívida pública constituída de mecanismos financeiros injustificáveis, juros sobre juros escorchantes, cobertura de prejuízos bilionários do Banco Central⁶³ etc., para os quais não existe qualquer limite ou controle. Assim, a montanha de dinheiro mantida na Conta Única do Tesouro Nacional fica sempre disponível apenas para os detentores de títulos da dívida pública, e não para o atendimento às demandas sociais.

As Reservas Internacionais representam as aplicações do Brasil em moeda estrangeira e chegaram a 355 bilhões de dólares em dezembro de 2023, apesar da queda de mais de 60 bilhões de dólares nos últimos anos, devido à desastrosa atuação do Banco Central com a desculpa⁶⁴ de controlar o câmbio. No Brasil, o custo dessas reservas tem sido elevadíssimo, porque elas foram adquiridas às custas de emissão de títulos da dívida pública interna federal, que deveria estar servindo para investimentos de interesse da população que arca com o peso dessa dívida.

As reservas internacionais têm servido para dar garantia aos detentores de títulos nacionais e estrangeiros de que poderão, a qualquer momento, converter seus ganhos internos (em reais) para dólares e os enviarem ao exterior sem qualquer limite. Têm sido usadas também para cobrir perdas decorrentes de intervenções desastrosas e injustificadas⁶⁵ do Banco Central para garantir a variação do dólar para privilegiados sigilosos que têm acesso a contratos de *swap*⁶⁶. A farra desses privilegiados sigilosos é grande, pois ao invés de estabelecer controle sobre o fluxo dos capitais financeiros especulativos, como fazem diversos países, o Brasil tem optado por manter **quase R\$**

⁶³ <https://monitormercantil.com.br/tesouro-nacional-financia-banco-central-e-assume-seus-prejuizos/>

⁶⁴ A Auditoria Cidadã da Dívida protocolou requerimento de informação para que o Banco Central justificasse as sucessivas atuações que geraram perdas superiores a 300 bilhões de reais, mas a sua resposta limitou-se a dizer que teriam atribuição para fazer essas interferências, sem contudo, detalhar a motivação para cada uma.

<https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/requerimento-de-informacoes-nao-satisfatoriamente-respondido-pelo-banco-central/>

⁶⁵ Ver Requerimento de Informações não satisfatoriamente respondido pelo Banco Central acerca da expressiva redução de cerca de 65,8 bilhões de dólares no período de 5 anos. <https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/requerimento-de-informacoes-nao-satisfatoriamente-respondido-pelo-banco-central/>

⁶⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=22pqxBTbhhw>

2 trilhões à disposição do mercado financeiro e se submeter às suas ameaças de fuga de capitais e ataques especulativos. A sociedade - que se sacrifica para constituir essas reservas e continua se sacrificando para mantê-las (porque os títulos emitidos para adquiri-las continuam exigindo o pagamento de juros) - fica sem acesso a mais esse dinheiro que está disponível em caixa.

O montante atual de cerca de R\$ 1,5 trilhão no caixa do Banco Central representa a sobra de caixa dos bancos, dinheiro que pertence à sociedade que mantém depósitos bancários ou aplicações financeiras. Esse dinheiro da sociedade deveria retornar a ela, por meio de empréstimos para pessoas e empresas a juros baixos, a fim de dinamizar a economia com a ampliação de negócios e geração de emprego e renda. Mas não é isso que acontece.

A saudável circulação do dinheiro na economia pode ser comparada à saudável circulação do sangue em um corpo. Imagina o que acontece em um copo se há um bloqueio na circulação do sangue: uma trombose pode levar à morte do corpo. É exatamente isso que o Banco Central tem feito no Brasil, ao manter bloqueado, esterilizado, um volume de cerca de R\$ 1,5 trilhão que deveria estar circulando na economia brasileira, e mais: ainda gasta centenas de bilhões para pagar remuneração sobre esse dinheiro aos bancos!

O Banco Central aceita o depósito dessa fortuna de cerca de R\$ 1,5 trilhão e paga, diariamente, a remuneração calculada com base na Taxa Selic ou até mais sobre este valor aos bancos, por meio das chamadas “operações compromissadas” ou “depósitos voluntários remunerados”. Em 2023, o Banco Central gastou mais de R\$ 220 bilhões para doar esses juros aos bancos, sobre um dinheiro que sequer pertence a eles.

Dessa forma, mais uma vez os recursos da sociedade que poderiam e deveriam estar circulando na forma de investimentos produtivos em benefício da própria sociedade, ficam retidos, esterilizados no Banco Central, provocando ao mesmo tempo, danos irreparáveis à economia e à sociedade: escassez de moeda na economia, elevação dos juros de mercado, explosão da dívida pública e rombo aos cofres públicos.

A desculpa usada pelo Banco Central para esterilizar esse elevadíssimo volume de moeda tem sido o “controle inflacionário” o que não tem base técnica ou

científica alguma, tendo em vista que no Brasil o volume de moeda em circulação tem sido mantido em patamar de escassez, e, ademais, a inflação aqui decorre de elevação de preços administrados pelo próprio governo (combustíveis, energia, remédios, planos de saúde, dentre outros) e preços de alimentos (devido a fatores climáticos e à priorização do grande agronegócio de exportação).

Apenas 1 ano de operações compromissadas seria suficiente para reparar, por igual período, todas as perdas acumuladas pelo funcionalismo público federal desde 2010, estimadas em R\$ 158 bilhões. Poderia também dobrar o orçamento anual da educação ou da saúde, e ainda sobraria dinheiro!

Considerando as imensas riquezas existentes no Brasil, sob todos os aspectos, e mais essa montanha de quase R\$ 5 trilhões em caixa, não há outra razão para deixar tantas demandas sociais urgentes desatendidas, a não ser a subserviência completa ao Sistema da Dívida, que absorve todo ano quase a metade dos recursos do orçamento federal, afetando também os orçamentos dos demais entes federados, pois esse sistema consome toda a receita auferida com a venda de títulos públicos e ainda abocanha recursos de outras fontes, que deveriam estar financiando investimentos sociais.

O resultado dessa subserviência é visível: um país riquíssimo com a imensa maioria da população pobre e até miserável; um atraso socioeconômico vergonhoso, descaso ao meio-ambiente, população desatendida em seus direitos sociais básicos e, ao mesmo tempo, o país que paga os maiores juros do mundo e onde os bancos batem sucessivos recordes de lucro!

É preciso enfrentar urgentemente o Sistema da Dívida, para que os recursos públicos sejam aplicados corretamente em nosso desenvolvimento socioeconômico de forma sustentável e respeitosa em relação aos direitos sociais e ambientais. A ferramenta hábil para esse enfrentamento ao Sistema da Dívida é a AUDITORIA, tal como prevê a Constituição Federal em seu artigo 26 do ADCT.

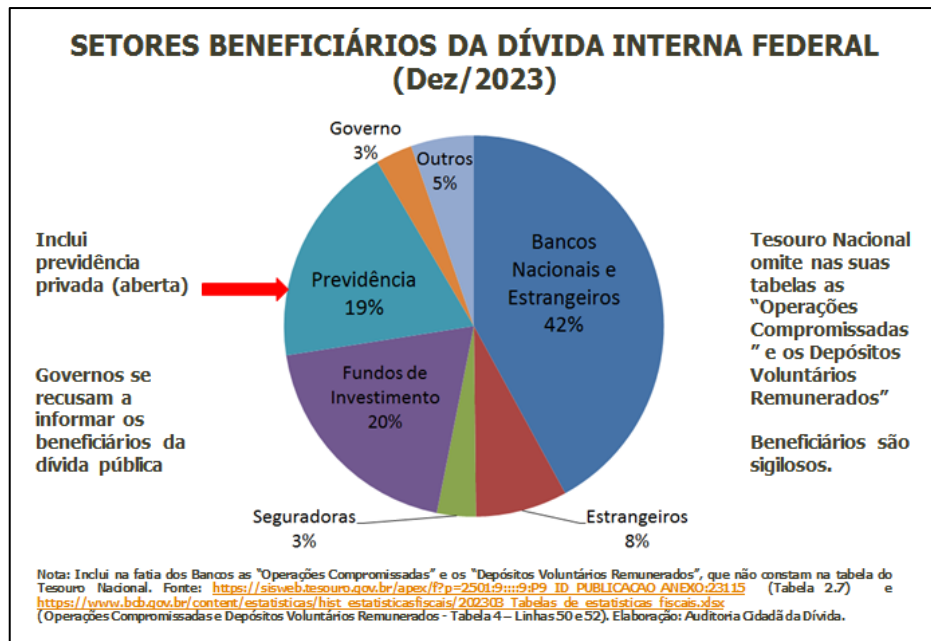
O Sistema da Dívida tem impedido o atendimento aos Direitos Sociais e o desenvolvimento socioeconômico do Brasil

Nas últimas décadas, assiste-se a um aprofundamento dos privilégios do Sistema da Dívida, alterando-se até mesmo aspectos essenciais da estrutura do Estado brasileiro para orientá-lo nesse sentido, a exemplo da autonomia do Banco Central e a tentativa recente de uma nova proposta de emenda constitucional (PEC 65/2023) para transformá-lo em uma empresa completamente apartada do Estado, embora suas funções relacionadas ao controle da moeda, dos juros, do câmbio, das reservas internacionais e toda a política monetária do país sejam, essencialmente, políticas de Estado.

Enquanto o Sistema da Dívida vai absorvendo cada vez um volume mais significativo de recursos públicos, as áreas de interesse social e ambiental vão perdendo espaço, como demonstram os gráficos do Orçamento Federal Executado em cada ano, já reproduzido anteriormente.

O Tesouro Nacional e o Banco Central limitam-se a divulgar apenas os setores econômicos que detêm os títulos públicos federais e ainda por cima omitem os cerca de R\$ 2,3 Trilhões de títulos que o Tesouro doa ao Banco Central para que este os utilize para remunerar diariamente os bancos por meio do abuso na utilização das Operações Compromissadas e dos Depósitos Voluntários Remunerados.

Tomando-se os dados oficiais, sem omitir os títulos em poder de bancos (através do Banco Central), atualmente, o que se sabe acerca dos detentores de títulos públicos federais restringe-se ao volume devido por cada grupo econômico discriminado pelo Tesouro Nacional: Bancos nacionais e estrangeiros; Investidores estrangeiros; Fundos de investimentos; Fundos de Previdência; Seguradoras, Governo e Outros, conforme retratado no gráfico seguinte:



Até nos Estados Unidos da América do Norte são divulgados os dados dos detentores de títulos públicos da dívida norte-americana. Por que tanto sigilo no Brasil?

No Brasil, somente a B-3, empresa privada que atua em ambiente de bolsa e de balcão, segundo ela própria se qualifica, conhece quem são os detentores de títulos públicos brasileiros. Dessa forma, uma empresa privada detém informações públicas acerca do maior gasto federal do país, o qual é negado aos órgãos públicos e à sociedade que paga a conta! Tal fato constitui mais um forte indício da necessidade urgente de uma auditoria integral da dívida pública brasileira.

Os danos sociais impostos pelo Sistema da Dívida ao povo brasileiro são imensos.

Diversas medidas vêm restringindo a destinação de recursos às áreas sociais, para que sobrem mais recursos para o Sistema da Dívida, a exemplo das limitações do Arcabouço Fiscal (LC 200/2023) que mantém o teto de gastos sociais para *"guardar recursos importantes para o pagamento do endividamento público"*⁶⁷ e ataca

⁶⁷ Trecho da Exposição de Motivos assinada pelo governo ao enviar o PLP 93/2023 ao Congresso Nacional https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2260147&filename=PLP%2093/2023

servidores(as) públicos(as) sob várias formas (congelamento salarial, confisco de aposentados etc.), e até ameaça de mais contrarreforma da Previdência.

Essa Lei complementar 200/2023 seguiu a mesma lógica do **teto de gastos** imposto pela Emenda Constitucional 95/2016, pois ambas medidas estabeleceram teto rígido somente para os dispêndios com a estrutura do Estado (manutenção de todos os poderes) e serviços prestados à sociedade, deixando fora do teto e de qualquer controle ou limite os excessivos gastos com a dívida.

O Sistema da Dívida está também por trás das diversas **contrarreformas, como as diversas reformas da Previdência**, cujo objetivo tem sido, repetidamente, reduzir, adiar ou suprimir direitos da classe trabalhadora, para que sobrem mais recursos ainda para o pagamento dos gastos financeiros com a chamada dívida pública.

As **Privatizações de patrimônio público estratégico** têm sido justificadas pela necessidade de pagar a dívida pública, como consta desde o primeiro Plano Nacional de Desestatização (Lei 8.031/1990⁶⁸) e seguintes.

A imposição de metas fiscais rígidas para que sobrem mais recursos para o pagamento dos juros e amortizações do Sistema da Dívida tem impedido a destinação de recursos essenciais ao nosso desenvolvimento socioeconômico, condenando um país rico como o Brasil, com imensas potencialidades, à vergonhosa situação de 89º país no ranking de desenvolvimento humano (IDH) medido pela ONU⁶⁹, apesar de figurar entre os 10 países mais ricos do mundo⁷⁰.

Enfim, o Estado brasileiro e a imensa maioria da nossa sociedade têm sido aviltados e atingidos pelo Sistema da Dívida sob várias formas, pois este sistema tem provocado danos econômicos, financeiros, sociais, ecológicos e morais.

⁶⁸ **Lei 8.031/1990**

Art. 1º É instituído o **Programa Nacional de Desestatização**, com os seguintes objetivos fundamentais:

(...)

II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;

⁶⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=a-TmNQRg82M>

⁷⁰ <https://www.sunu.com.br/guias/maiores-economias-do-mundo/>

VIII. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, em nome da preservação da Democracia, requer seja conhecido o presente recurso extraordinário e que, no mérito, seja dado provimento ao pleito autoral, a fim de cumprir a obrigação de fazer imposta pelo art. 26 do ADCT, verdadeira aprovação de requerimento de CPMI pelo Constituinte de 1988, determinando ao Congresso Nacional a criação e instauração imediata de Comissão Mista, com poderes de CPI, destinada especificamente a dar efetivo cumprimento ao art. 26 do ADCT, promovendo a minuciosa auditoria na Dívida Pública brasileira, seguindo os tramites regimentais e, ao final, aprovando relatório conclusivo, conforme determinado pelo constituinte, mesmo que ultrapasse o período de funcionamento da comissão e sob pena do não encerramento do ano legislativo.

Nesses termos, pede deferimento.

Brasília/DF, 15 de julho de 2024.


DIEGO MONTEIRO CHERULLI
OAB/DF 37.905 | OAB/GO 40.839-A
OAB/ES 27.250