



Número: **1005935-28.2017.4.01.3400**

Classe: **APELAÇÃO CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **5ª Turma**

Órgão julgador: **Gab. 15 - DESEMBARGADORA FEDERAL DANIELE MARANHÃO COSTA**

Última distribuição : **10/10/2018**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Processo referência: **1005935-28.2017.4.01.3400**

Assuntos: **Apólices da Dívida Pública, Criação / Instalação / Prosseguimento / Encerramento**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
<b>UNIÃO FEDERAL (APELANTE)</b>	
<b>SENADO FEDERAL (APELANTE)</b>	<b>EDVALDO FERNANDES DA SILVA (ADVOGADO)</b>
<b>AUDITORIA CIDADADA DA DIVIDA (APELADO)</b>	<b>DIEGO MONTEIRO CHERULLI (ADVOGADO) GUILHERME PFEIFER PORTANOVA (ADVOGADO)</b>
<b>CONFEDERACAO DOS SERVIDORES PUBLICOS DO BRASIL C S P B (APELADO)</b>	<b>DIEGO MONTEIRO CHERULLI (ADVOGADO) GUILHERME PFEIFER PORTANOVA (ADVOGADO)</b>
<b>FEDERACAO DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO INSS, DOS INATIVOS DO SERVICO PUBLICO E IDOSOS DE BRASILIA E DO ENTORNO - FAP/DF (APELADO)</b>	<b>DIEGO MONTEIRO CHERULLI (ADVOGADO) GUILHERME PFEIFER PORTANOVA (ADVOGADO)</b>
<b>MOV. SER. PUBLICOS APOS. E PENS. INTITUTO MOSAP (APELADO)</b>	<b>DIEGO MONTEIRO CHERULLI (ADVOGADO) GUILHERME PFEIFER PORTANOVA (ADVOGADO)</b>
<b>ASSOCIACAO DOS APOSENTADOS PENSIONISTAS E IDOSOS DA PREVIDENCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL E ENTORNO - ASAPREV/DF (APELADO)</b>	<b>DIEGO MONTEIRO CHERULLI (ADVOGADO) GUILHERME PFEIFER PORTANOVA (ADVOGADO)</b>
<b>FEDERACAO SINDICAL DOS SERVIDORES PUBLICOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (APELADO)</b>	<b>GUILHERME PFEIFER PORTANOVA (ADVOGADO) DIEGO MONTEIRO CHERULLI (ADVOGADO)</b>
<b>SINDICATO NAC DOS MAR E MOC DE MAQ EM TR MAR FLUVIAIS (APELADO)</b>	<b>DIEGO MONTEIRO CHERULLI (ADVOGADO) GUILHERME PFEIFER PORTANOVA (ADVOGADO)</b>
<b>PUBLICA - CENTRAL DO SERVIDOR (APELADO)</b>	<b>DIEGO MONTEIRO CHERULLI (ADVOGADO)</b>

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
12105928	14/03/2019 15:01	<a href="#">Parecer</a>	Parecer



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria Regional da República da 1ª Região

Ap nº 1005935-28.2017.4.01.3400  
Apelante: UNIÃO  
Apelado: ASSOCIAÇÃO AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA E OUTROS  
Relatora: Desa. Federal DANIELE MARANHÃO COSTA – 5ª TURMA

**CONSTITUCIONAL. CIVIL E PROCESSO CIVIL. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PATRIMÔNIO PÚBLICO. OMISSÃO DO CONGRESSO NACIONAL QUANTO À 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 AUDITÓRIA NA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA, SEGUINDO OS TRÂMITES REGIMENTAIS E AO FINAL APROVANDO RELATÓRIO CONCLUSIVO, CONFORME DETERMINADO PELO LEGISLADOR CONSTITUCIONAL. CABIMENTO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INOCORRÊNCIA.**

**Preliminares.**

1. Não procede a preliminar de inadequação da via eleita, sob alegação de que a ação civil pública constitui espécie de ação coletiva voltada exclusivamente à responsabilização por danos morais e patrimoniais causados aos interesses difusos e coletivos elencados no art. 1º da Lei 7.347/85.

2. Nesse contexto, a ação civil pública é instrumento jurídico hábil para tratar sobre o presente tema, nos termos do art. 1º, inciso VIII da LACP, notadamente por se tratar de ação de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao patrimônio público e social.

3. No mesmo passo, não prospera a tese de ilegitimidade ativa da autora Associação Auditoria Cidadã da Dívida, tendo em vista que esta atende o requisito da pertinência temática, pois tem como uma de suas finalidades institucionais, “demonstrar a necessidade do cumprimento do disposto no artigo 26 do ADCT da Constituição Federal de 1988, que prevê a realização da auditoria da dívida externa”.

4. Afasta-se a hipótese de litispendência desta ACP em relação à ADPF nº 59, afastando-se sua aplicação ao caso concreto, notadamente, em face do lapso temporal decorrido entre o ajuizamento da ADPF nº 59, em trâmite desde 2004, a qual ainda se encontra conclusa com o Ministro relator, atraindo a aplicação do princípio constitucional da razoável duração do processo, ao caso concreto.

**Mérito.**

5. Não obstante a aprovação em plenário do relatório parcial, 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, descumprindo, assim, o que determina o art. 26 do ADCT.

**PARECER PELO NÃO PROVIMENTO DA APELAÇÃO.**

Exma. Desembargadora Federal Relatora,

Documento assinado via Token digitalmente por FELICIO DE ARAUJO PONTES JUNIOR, em 14/03/2019 14:27. Para verificar a assinatura acesse <http://www.transparencia.mp.br/validacaodocumento>. Chave D1B5193.60F4D43E.720FB8D9.A38D1FE5



I.

Trata-se de recurso de apelação interposto por **ASSOCIAÇÃO AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA** em face da sentença que acolheu o pedido da inicial para determinar que a **UNIÃO**, por meio do Congresso Nacional, devidamente representado por seu Presidente, crie e instaure, no prazo máximo de 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.

Na origem, cuida-se de ação civil pública ajuizada pela **ASSOCIAÇÃO AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA; CONFEDERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DO BRASIL – CSPB e OUTROS** contra a **UNIÃO**, objetivando provimento jurisdicional em sede de antecipação de tutela, para determinar “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 trâmites regimentais e ao final aprovando relatório conclusivo, conforme determinado pelo legislador constitucional, sob pena de cominação de multa diária de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) e o não encerramento do ano legislativo”.

Os autores defendem a tese de que se trata de omissão de 28 (vinte e oito) anos da casa legislativa em promover o exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro, em ofensa à determinação contida no art. 26 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.



Em suas razões recursais (fls. 1.434/1.448), a União, alega o cumprimento do preceito constitucional no ano de 1989, uma vez que “foi designada em 16/03/1989 a Comissão Mista do Congresso Nacional prevista no art. 26 do ADCT, tendo ela ouvido diversos depoentes e produzido relatório final, que por sua vez foi aprovado por Senadores da República e por Deputados Federais na Sessão Conjunta do Congresso Nacional do dia 04/10/1989”, juntando o documento da Secretaria-Geral da Mesa – SGM do Congresso Nacional.

A Mesa do Senado Federal, em suas razões recursais (fls. 1.465/1.479), alega que: i) o Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal jamais foram citados para contestar a ação; ii) a sentença recorrida configura **a)** violação clara e direta à regra de legitimação restrita insculpida no art. 103 da CRFB/88 com art. 2º da Lei nº 9.882 de 3 de dezembro de 1999 e **b)** usurpação da competência e desafio à autoridade do Supremo Tribunal Federal (CRFB/88, art. 102, I, *a*); iii) a CPML aludida no art. 26 do ADCT já foi instalada e ultimada e não cabe qualquer juízo de mérito por parte do terceiro poder quanto aos respectivos relatórios aprovados<sup>1</sup>; iv) operou-se prescrição de total das pretensões revisionais deduzidas nos autos após 5 (cinco) anos da aprovação do último relatório da CPML instituída por força do art. 26 do ADCT); v) a ACP sustenta-se em pedido juridicamente impossível, que é a emissão de título judicial a impor ao Poder Legislativo atividade de eminente índole *interna corporis*; vi) as autoras se valeram de via inidônea e incompatível com a natureza da jurisdição suscitada, que se circunscreve a nosso ver à ação direta de inconstitucionalidade por omissão; vii) cabe ao Congresso Nacional, ante o princípio da reserva do possível, o poder de agenda legislativa, com distribuição da capacidade disponível na consecução das prioridades políticas do soberano popular, o qual representa sobretudo por meio do voto direto, secreto, universal e periódico (CRFB/88, art. 60, § 4º, II).

A recorrida apresentou contrarrazões (1.915 e s.s.).

**É a suma da controvérsia. Passo a opinar.**



## II.

### II.1. Das Preliminares

Não procede a preliminar de inadequação da via eleita, sob alegação de que a ação civil pública constitui espécie de ação coletiva voltada exclusivamente à responsabilização por danos morais e patrimoniais causados aos interesses difusos e coletivos elencados no art. 1º da Lei 7.347/85.

É que a presente ação visa atacar a alegada omissão do Congresso Nacional, que, no entender dos autores, não procedeu ao exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro, o que estaria causado danos ao patrimônio público e social do país.

Nesse contexto, a ação civil pública é instrumento jurídico hábil para tratar sobre o presente tema, nos termos do art. 1º, inciso VIII da LACP, notadamente por se tratar de ação de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao **patrimônio público e social**.

No mesmo passo, não prospera a tese de ilegitimidade ativa da autora Associação Auditoria Cidadã da Dívida, tendo em vista que esta atende o requisito da pertinência temática, pois tem como uma de suas finalidades institucionais, *“demonstrar a necessidade do cumprimento do disposto no artigo 26 do ADCT da Constituição Federal de 1988, que prevê a realização da auditoria da dívida externa”*.

A ADPF nº 59 encontra-se atualmente em conclusão com o novo Relator, Ministro Roberto Barroso desde 22/11/2017. Assim, após decorridos mais de 13 anos da data da dedução da arguição de descumprimento de preceito fundamental, constata-se que ela ainda não foi analisada pelo plenário do Supremo Tribunal Federal, nem mesmo se encontra pautada por seu relator. Nessa lógica, importante ponderar acerca do direito fundamental estabelecido pelo art. 5º, LXXVIII, da Constituição da República de 1988, que assegura a



todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo bem como os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Da mesma forma, o Código de Processo Civil de 2015 também garante, em seu art. 4º, que as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

Os diplomas normativos citados revelam, a toda evidência, a preocupação do legislador brasileiro em combater a morosidade no julgamento dos processos judiciais a fim de garantir ao cidadão, em prazo razoável, a resposta jurisdicional.

Nesse sentido:

Ressalte-se que a prestação jurisdicional firmou-se como um verdadeiro direito público subjetivo do cidadão na CR. Assim, o Poder Judiciário não é fonte de justiça segundo suas próprias razões, como se fosse um fim e a sociedade um meio. O Judiciário foi criado pela sociedade para fazer justiça, para que os cidadãos tenham convivência harmoniosa. Portanto, é dever do Judiciário dar a resposta buscada pelo cidadão no prazo razoável. A justiça humana se presta aos vivos e em prol da vida que se julga. (AR 1.244 EI, rel. min. Cármen Lúcia, j. 22-9-2016, P, DJE de 30-3-2017) (grifei)

Diante desse contexto fático-normativo, deve-se rechaçar a tese de litispendência desta ACP em relação à ADPF nº 59, afastando-se sua aplicação ao caso concreto. Notadamente, em face do lapso temporal decorrido entre o ajuizamento da ADPF nº 59, em trâmite desde 2004, a qual ainda encontra-se conclusa com o Ministro relator, atraindo a aplicação do **princípio constitucional da razoável duração do processo**, ao caso concreto.

## II.2. Do mérito

O objeto destes autos consiste em definir a aventada omissão do Congresso Nacional do cumprimento do comando dado pelo Poder Constituinte Originário, encontrado no art. 26 do ADCT, o qual dispõe que “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”.

Em suas razões recursais, os apelantes alegam que, em 16/03/1989, teria havido a instalação de Comissão Mista do Congresso Nacional e, ao final, teria sido produzido relatório que aprovado por senadores e deputados em sessão conjunta das casas legislativas, cumprindo, destarte, o comando constitucional disposto no art. 26 do ADCT.

Não é o que se verifica na hipótese.

Não obstante a aprovação em plenário do relatório parcial, 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, descumprindo, assim, o que determina o art. 26 do ADCT. Consta, do relatório aprovado, da lavra do Senador Severo Gomes, informação expressa dando conta que os trabalhos limitaram-se à análise exclusivamente do ponto de vista jurídico da contratação da dívida.

Merece destaque a citação de requerimento cuja finalidade é a criação de comissão mista temporária, com o mesmo objeto, para que se procedesse a nova análise da dívida pública.

Para além desses fatos, a comissão mista temporária de 1989, encerrou seus trabalhos em 1991, por decurso de prazo, sem apresentação de relatório final.

Ainda no exercício de 1991, fora criada nova Comissão Parlamentar Mista, com o mesmo objetivo que as duas anteriores, que, entretanto, em virtude do transcurso de prazo, encerrou seus trabalhos sem apresentação de relatório conclusivo.



Diante desses fatos, forçoso concluir que está plenamente **caracterizada a omissão** do Congresso Nacional em cumprir o comando constitucional dado pelo Poder Constituinte Originário.

No tocante ao argumento apresentado pelos apelantes, em que alegam que o pedido requerido pela parte autora de determinar ao Congresso Nacional a instalação de Comissão Mista, caso deferido pelo Poder Judiciário, violaria o Princípio da Separação dos Poderes, merece citação a manifestação do d. órgão oficiante perante a 1ª instância, refutando essa tese, *verbis*:

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

Conforme leciona Alexandre de Moraes:

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

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

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

Contudo, não é o que se verifica *in casu*.

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

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



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

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

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

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

Forçoso concluir, assim, que a sentença recorrida não caracteriza afronta à separação dos poderes.

### III.

Ante o exposto, o Ministério Público Federal, manifesta-se pelo **não provimento da apelação**.

Brasília/DF, 13 de março de 2019.

**FELÍCIO PONTES JR.**  
Procurador Regional da República

