

# ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 59

# PROPOSTA PELA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL JUNTO AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

**RELATOR: MIN. CARLOS AYRES BRITTO** 



## I - QUALIFICAÇÃO DA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA

A Auditoria Cidadã da Dívida é um movimento social mantido há 10 anos por cidadãos voluntários e por uma rede de entidades da Sociedade Civil que reclamam a realização da auditoria da dívida prevista na Constituição Federal de 1988, até hoje não realizada.

O movimento se organizou a partir do "Plebiscito Nacional sobre a Dívida Externa", realizado em 2000 por iniciativa popular, quando mais de seis milhões de pessoas votaram pelo não pagamento da dívida pública sem a realização da Auditoria prevista na Constituição Federal - art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – que assim dispõe:

- Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.
- § 1° 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.
- § 2° 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.

Face ao descumprimento reiterado do referido dispositivo, aliado ao agravamento da situação social no país, e, adicionalmente, respaldados no resultado daquele importante plebiscito popular, a "Auditoria Cidadã da Dívida" passou a desenvolver estudos técnicos em base a documentos públicos sobre a dívida pública, conforme explicado *infra*, realizando investigações e publicações didáticas, visando à popularização do tema e a mobilização social em eventos e fóruns nacionais e internacionais, tendo integrado a comissão de auditoria oficial do Equador e a recente CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados.

A Auditoria Cidadã da Dívida é coordenada pela auditora Maria Lucia Fattorelli Carneiro desde a sua inauguração. Conta com o trabalho voluntário do economista Rodrigo Vieira de Ávila, que também auxilia na coordenação do movimento, juntamente com o Conselho Político, do qual participam dezenas de voluntários e entidades representativas da Sociedade Civil, listadas no Anexo 1 do presente Memorial.

O principal objetivo da Auditoria Cidadã da Dívida é obter o cumprimento ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante na Magna Carta no que tange à realização da auditoria oficial da dívida, tendo em vista a ausência da devida transparência sobre o oneroso processo de endividamento brasileiro, que historicamente tem consumido a parte mais relevante dos recursos



orçamentários, enquanto necessidades sociais urgentes são adiadas e direitos humanos e sociais, resguardados pelo próprio Diploma Maior são desrespeitados.

Durante nossa participação na CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados constatamos diversos indícios de ilegalidades e ilegitimidades que reforçam ainda mais a necessidade da realização da auditoria da dívida prevista na Constituição Federal (Art. 26 ADCT).

Devido à coincidência de propósitos em relação ao tema, a Auditoria Cidadã tem trabalhado em parceria com a Ordem dos Advogados do Brasil, que em 2004 propôs a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 59, por meio da qual pleiteia junto ao Supremo Tribunal Federal a determinação perante o Congresso Nacional, para que se resguarde o cumprimento do disposto no precitado art. 26 do ADCT. Esta é, portanto, a razão de nossa manifestação a essa Suprema Corte, na expectativa de contribuir, com o presente Memorial, para a elucidação de alguns aspectos relevantes que demonstram a necessidade urgente de realização de profunda auditoria da dívida pública brasileira.

# II - ASPECTOS RELEVANTES QUE DEMONSTRAM A NECESSIDADE URGENTE DA AUDITORIA DA DÍVIDA

# II. 1 – CRESCIMENTO DO ESTOQUE DA DÍVIDA E DESTINAÇÃO ANUAL DE GRANDE PARTE DOS RECURSOS PÚBLICOS PARA O PAGAMENTO DE JUROS E AMORTIZAÇÕES EM DETRIMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS:

A título introdutório apresentam-se números globais que indicam a urgência de profunda investigação sobre os fatos que provocaram tamanha destinação de recursos públicos para uma dívida sem contrapartida em bens e serviços à Nação, especialmente diante dos fortes indícios de ilegalidades apontados pela CPI em diversas operações, e da inaceitável situação de miséria social que atinge mais da metade da população brasileira que sequer tem acesso a saneamento básico e demais direitos sociais elencados na Constituição Federal, artigo 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência em jan/1995, a dívida interna<sup>1</sup> era de R\$ 86 bilhões e quando terminou seu mandato, em dez/2002, esta alcançava R\$ 906 bilhões. A dívida

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Inclui os títulos do Tesouro em poder do Banco Central. Fontes: www.bc.gov.br/htms/infecon/notas.asp?idioma=p&id=ecoimphist e www.bc.gov.br/htms/infecon/notas.asp?idioma=p&id=ecoimphist



externa<sup>2</sup> era de US\$ 143 bilhões quando FHC assumiu em janeiro/1995 e US\$ 211 bilhões em dezembro/2002, quando terminou seu mandato. Durante os 8 anos de FHC foram pagos R\$ 2,079 trilhões a título de juros e amortizações (inclusive a rolagem). Ressalte-se que além desse montante, durante o governo FHC ocorreu o processo de Privatizações de cerca de 70% das estatais estratégicas e lucrativas, sob a justificativa de que era necessário vendê-las para pagar a dívida.

Quando Luiz Inácio Lula da Silva assumiu o governo em janeiro/2003 a dívida interna estava em R\$ 906 bilhões e a externa em US\$ 211 bilhões. Ao final de seu mandato, a interna alcançava R\$ 2 TRILHÕES, 241 bilhões e a externa US\$ 357 bilhões. Durante seus oito anos de mandato, Lula pagou R\$ 4,763 trilhões a título de juros e amortizações (inclusive a rolagem). E as Privatizações continuaram, especialmente por meio dos leilões das jazidas de petróleo.

#### Em resumo:

JAN/1995	DEZ/2010
R\$ 86 bilhões	R\$ 2,241 trilhões
US\$ 143 bilhões	US\$ 357 bilhões
_	R\$ 86 bilhões

## TOTAL PAGO NO PERÍODO = R\$ 6,842 TRILHÕES

No ano de 2011 foram pagos R\$ 708 bilhões a título de juros e amortizações da dívida pública federal, correspondentes a 45% do Orçamento da União (Executado). Foram incluídos no cálculo o valor dos gastos com a chamada "rolagem" da dívida, pois essa é de fato amortização da dívida. Adicionalmente, as investigações da CPI revelaram que parcela relevante dos juros – correspondente à atualização monetária – vem sendo contabilizada como se fossem amortizações. Dessa forma, há que ser considerado todo o montante de amortizações: tanto as pagas com recursos orçamentários quanto com recursos advindos do leilão de novos títulos.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Segundo dados informados pelo Banco central à CPI. Excluem dívida externa intercompanhias. Tabela da Dívida Externa Total enviada à CPI juntamente com a Nota Técnica Depec-2009/248, de 30/10/2009, enviada com Oficio 898/2009-BCB/Secre, de 03/11/2009.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> A "rolagem" corresponde à parcela da dívida amortizada com recursos obtidos da venda de novos títulos e tem sido informada de forma separada no orçamento da União.



Atualmente a **Dívida Interna** brasileira, que está em grande parte nas mãos de estrangeiros, já ultrapassa a marca de dois trilhões e meio de reais (**R\$ 2.583.471.480.181,42**), e a **Externa** alcançou **357 bilhões de dólares (US\$ 417.021.714.255,06)** em março/2012<sup>4</sup>.

Em termos percentuais do PIB, a dívida interna cresceu fortemente nos últimos anos, tendo passado de 29,21% do PIB em janeiro de 1995 para **78% do PIB ao final de 2011**, e seu custo é muito elevado, pois praticamos as mais altas taxas de juros do mundo.

Segundo o diretor vice-presidente do FMI em seu depoimento à recente CPI da Dívida na Câmara dos Deputados, a dívida pública – que compreende as dívidas interna e externa – alcançou o percentual de 67% do PIB em dezembro/2009, cifra altamente preocupante, especialmente considerando o patamar dos juros praticados pelo Brasil.

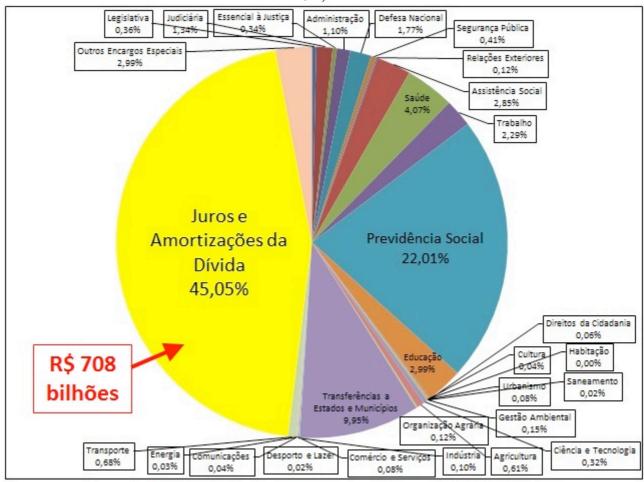
O gráfico a seguir resume os dados do Orçamento Geral da União executado em 2011, e mostra que o gasto com o endividamento superou várias vezes os recursos destinados a áreas essenciais para garantir os direitos humanos e sociais do povo brasileiro, tais como saúde, educação, reforma agrária, meio ambiente, segurança, saneamento e muitas outras, inclusive e, principalmente, as cláusulas pétreas preconizadas pelo Art. 5° da Magna Carta:

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Conforme quadros divulgados na página do Banco Central - <a href="http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201204pfp.zip">http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201204pfp.zip</a>, quadros 36 e <a href="http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201204sep.zip">http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201204pfp.zip</a>, quadros 51 e 51-A.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Algumas estatísticas governamentais divulgam percentual bem inferior ao de 67%, pois deduzem da dívida bruta alguns créditos que o país detém no exterior, especialmente reservas internacionais, utilizando conceito de "dívida líquida", que não é utilizado por nenhum outro país no mundo, tendo em vista que os juros são calculados sobre a dívida bruta e não líquida e, adicionalmente, as reservas não se encontram disponíveis para o pagamento da dívida, tendo em vista os diversos compromissos externos que conformam o passivo externo do país.



Orçamento Geral da União de 2011, por Função - Executado até 31/12/2011 Total: R\$ 1,571 Trilhão



Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida. Fontes:

http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=20703 - Gastos por Função

http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=20704 - Gastos com a Dívida

http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=20715 - Transferências a Estados e Municípios (Programa "Operações Especiais -

Transferências Constitucionais e as Decorrentes de Legislação Específica")

Nota 1: As despesas com a dívida e as transferências a estados e municípios se incluem dentro da função "Encargos Especiais".

Nota 2: O gráfico não considera os restos a pagar de 2011, executados em 2012.

O gráfico acima demonstra cabalmente a supremacia dos recursos destinados ao serviço da dívida em detrimento de todas as demais áreas.

Evidencia-se a violação de preceitos fundamentais da Constituição Federal – de garantir a dignidade da pessoa humana (art. 1°, III) e a erradicação da pobreza (art. 3°, III), dentre outros – na



medida em que esta destinação de 45% dos recursos orçamentários para a dívida tem retirado recursos de áreas sociais fundamentais, que recebem parcela inúmeras vezes menor, como a saúde (4,07%), educação (2,99%), assistência social (2,85%), gestão ambiental, o que constitui interesse difuso, ou seja, direito fundamental de terceira geração (0,15%), organização agrária (0,12%), saneamento (0,02%).

O privilégio na destinação de recursos para o pagamento de dívida financeira nunca auditada e sobre a qual recaem inúmeros indícios de ilegalidades e ilegitimidades reforçados pela recente CPI da Dívida realizada na Câmara dos Deputados é o principal responsável pela situação inaceitável de desrespeito aos direitos humanos, evidente nos dados a seguir, totalmente incompatível para a

#### 7a. Maior economia do mundo:

<u>Saúde Pública</u>: Filas, Mortes sem atendimento, Insuficiência de leitos e UTI, Falta de médicos e profissionais de saúde, Baixos salários, Condições de trabalho aviltantes, Falta de materialidade

**Educação:** Ausência de políticas educacionais efetivas; Salários irrisórios para professores, apesar da sobrecarga de trabalho, provocando queda na qualidade do ensino básico; Insuficiência de vagas nas Universidades

<u>Déficit Habitacional</u> de 8 milhões de moradias, além de 11,2 milhões de domicílios inadequados (Fonte: Fundação João Pinheiro, 2007)

<u>Pobreza</u>: 40,4 milhões de pobres (2009) – Fonte IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade - http://www.iets.org.br/article.php3?id article=915

<u>Fome</u>: 9,6 milhões de famintos (2009) Fonte IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade - http://www.iets.org.br/article.php3?id article=915

<u>Analfabetismo:</u> 20,3% da população brasileira com mais de 15 anos são analfabetos funcionais (Fonte: PNAD 2009)

Taxa de Desemprego: 10,5% nas Regiões Metropolitanas (Fonte: DIEESE, 2011)

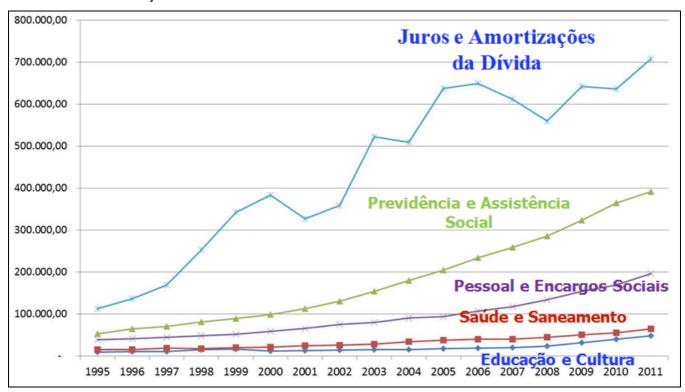
Apesar da destinação anual de vultosas somas para o pagamento de juros e amortizações, tanto a dívida interna como a externa têm apresentado crescimento acelerado e preocupante, especialmente diante do cenário internacional de crise financeira internacional

Conforme mostra o gráfico a seguir, o valor consumido pelo endividamento tem aumentado significativamente a cada ano, e superou o montante gasto com a Previdência e Assistência Social (mesmo incluindo os servidores públicos aposentados e seus pensionistas), a maior área social brasileira, que atende a dezenas de milhões de aposentados, pensionistas e suas famílias. O gráfico evidencia o achatamento dos gastos com Saúde e Saneamento; Educação e Cultura, ao passo em que os gastos com juros da dívida crescem exponencialmente. Portanto, o endividamento representa o principal problema nacional e, caso não seja enfrentado, não haverá recursos para o atendimento das urgentes necessidades sociais.





Orçamento Geral da União - Gastos Selecionados - R\$ milhões



Fonte: SIAFI. Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida. Não inclui o "refinanciamento".

O Parecer da Dra. Flávia Piovesan<sup>6</sup> que anexamos ao presente (Anexo 2), *enfoca o impacto da dívida pública na implementação dos direitos sociais, à luz dos parâmetros protetivos internacionais e constitucionais adotados pelo Estado Brasileiro*.

Diante disso, é urgente a realização de uma auditoria da dívida pública brasileira (interna e externa), haja vista o acelerado crescimento de seu estoque, bem como a elevada exigência de recursos

\_

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Professora doutora em Direito Constitucional e Direitos Humanos da Pontificia Universidade Católica de São Paulo, Professora de Direitos Humanos dos Programas de Pós Graduação da Pontificia Universidade Católica de São Paulo, da Pontificia Universidade Católica do Paraná e da Universidade Pablo de Olavide (Sevilha, Espanha); visiting fellow do Human Rights Program da Harvard Law School (1995 e 2000), visiting fellow do Centre for Brazilian Studies da University of Oxford (2005), visiting fellow do Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (Heidelberg - 2007 e 2008), sendo atualmente Humboldt Foundation Georg Forster Research Fellow no Max Planck Institute (Heidelberg - 2009-2011); membro do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e membro da UN High Level Task Force on the implementation of the right to development.



para o pagamento de juros e amortizações, comprometendo a destinação de verbas para todas as áreas sociais e investimentos, inviabilizando o cumprimento dos preceitos fundamentais da República, evidenciados pela Magna Carta. Adicionalmente, a recente CPI da Dívida Pública apontou uma série de graves indícios de ilegalidades e ilegitimidades no processo de endividamento interno e externo desde os anos 70, o que demanda o aprofundamento das investigações, pois são fortes as evidências de relevantes danos ao patrimônio público, ofensa aos direitos humanos e o desrespeito à Constituição Federal.

A Auditoria da Dívida é um instrumento fundamental para que o Estado possa enfrentar o problema do endividamento, na medida em que possibilita acesso à documentação que poderá revelar a real natureza da dívida; quanto efetivamente recebemos; onde foram, de fato, aplicados os recursos; quais os mecanismos responsáveis pelo crescimento exponencial da dívida, e quem (e como?) se beneficiou desse processo que tanto está custando ao povo brasileiro, o qual arca com uma carga tributária das mais elevadas e desiguais do mundo e não recebe a devida contrapartida em serviços públicos, porque os recursos se esvaem no pagamento do serviço da dívida.

# II.2 – GRAVES ILEGALIDADES DO ENDIVIDAMENTO E FATOS NOVOS REVELADOS PELA CPI DA DÍVIDA

Durante a década de 80, três comissões parlamentares identificaram sérias ilegalidades no endividamento público brasileiro: Comissão Parlamentar de Inquérito de 1983 na Câmara dos Deputados; Comissão Especial do Senado para a Dívida Externa de 1987; Comissão Mista de 1989 destinada a cumprir o Art. 26 do ADCT, mas cujo Relatório Final não chegou a ser votado.

Apesar das diversas irregularidades apontadas pelas respectivas comissões parlamentares, não foram adotadas as providências indicadas pelas mesmas, o que evidencia reiterada omissão por parte das autoridades nacionais.

Quase duas décadas depois, em 8 de dezembro de 2008, foi criada na Câmara dos Deputados a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Dívida Pública, proposta pelo deputado Ivan Valente (PSOL/SP), e que foi instalada em 19 de agosto de 2009, da qual participaram 24 deputados na qualidade de membros titulares e 24 membros suplentes.

A recente CPI da Dívida resgatou as importantes conclusões das comissões anteriores<sup>7</sup>, e aprovou dezenas de requerimentos de informações aos órgãos oficiais de controle do endividamento,

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Análise Preliminar Nº 1 a 4 elaboradas pela assessoria técnica da CPI da Dívida. Tais análises foram incorporadas ao Voto em Separado do Deputado Ivan Valente (PSOL/SP) e apoiado por mais sete parlamentares.



tendo obtido importantes informações e documentos, ao mesmo tempo em que constatou sérias deficiências de controle interno de tais órgãos, na medida em que deixaram de ser apresentados à CPI diversos documentos oficiais e dados relativos ao endividamento.

A CPI da Dívida encerrou os trabalhos em 11 de maio de 2010, quando foi votado o Relatório Final elaborado pelo deputado Relator Pedro Novais (PMDB/MA), tendo sido aprovado por 8 votos favoráveis e cinco contrários. Considerando que referido relatório continha uma série de inconsistências, o deputado Ivan Valente (PSOL/SP) apresentou Voto em Separado, que foi assinado por mais 7 membros da CPI, ou seja, teve o mesmo peso político do relatório votado.

O Relatório Final concluiu que o endividamento atual decorre principalmente das altas taxas de juros praticadas. Portanto, cabe questionar a utilidade desta dívida no âmbito da nação e dos direitos sociais inerentes à mesma para a obtenção dos "objetivos fundamentais da República", como previsto na Constituição Federal (ADCT, Art.26).

Ademais, o próprio Supremo Tribunal Federal já julgou ilegal a prática do anatocismo (juros sobre juros), por meio da Decisão Súmula nº 121 - 13/12/1963, que assim se pronunciou: "É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada."

O Relatório Final da CPI da Dívida também concluiu que o crescimento da dívida interna decorreu da liberalização dos fluxos de capitais no início dos anos 90, quando as altas taxas de juros internas atraíam o capital financeiro internacional.

O Relatório Final da CPI denunciou a falta de documentos e informações referentes ao endividamento, e falta de transparência. Uma das importantes descobertas da assessoria técnica da CPI foi evidenciar a falta de divulgação dos juros nominais efetivamente pagos pelo Tesouro, que se limita a divulgar os juros reais – ou seja, a parte do rendimento que supera a inflação – apropriando o restante dos juros como se fossem amortizações. Importante ressaltar que na discussão do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2011, o Relator da LDO chegou a exigir, no Art. 72 de seu primeiro parecer de 26/3/2010<sup>8</sup>, a divulgação integral das despesas com juros. Três dias depois, contudo, o Relator divulgou adendo<sup>9</sup> retirando esta previsão.

Os trabalhos da CPI da Dívida identificaram diversos e graves indícios de ilicitudes no processo de endividamento, a exemplo da edição de Medidas Provisórias pelo Executivo que violam a Lei Complementar 101 de 2000 - a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal. A Medida Provisória 435, já transformada na Lei 11.803/2008, autorizou a emissão de títulos pelo Tesouro para serem repassados, sem limite e sem contrapartida financeira, ao Banco Central, para que este faça política monetária, ou

\_

Relatório disponível em

http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2011/rel\_apres/02\_Substitutivo.pdf
http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2011/rel\_apres/34\_ADENDO.pdf



seja, lance tais títulos no mercado aumentando a dívida interna. Tal permissão viola o Art. 34. da supracitada Lei Complementar 101 de 2000, segundo o qual "O Banco Central do Brasil não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar".

A citada Lei 11.803 permitiu ainda, em seu Art. 11, que recursos vinculados a áreas sociais específicas fossem destinadas à amortização da Dívida Pública Mobiliária Federal interna, desrespeitando o Parágrafo Único do Art. 8º daquela Lei Complementar, segundo o qual "Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso."

Os trabalhos da CPI da Dívida identificaram diversos outros indícios de graves ilegalidades no endividamento, a saber, o resgate antecipado de títulos da dívida externa com pagamento de ágio de até 66% em determinada operação, e a participação majoritária de rentistas em reuniões promovidas pelo Banco Central para o estabelecimento de expectativas de inflação e outras variáveis, utilizadas como base para a definição das taxas de juros incidentes sobre a dívida interna, entre outros.

Outro grave dano ao patrimônio público denunciado durante a CPI tem sido provocado pelos vultosos prejuízos do Banco Central (R\$ 147 bilhões em 2009, R\$ 50 bilhões em 2010), por manter tão expressiva quantia de reservas internacionais — aplicadas em sua maioria em títulos do Tesouro dos EUA, que remuneram a juros próximos de zero, e ainda se desvalorizaram face ao real nos últimos anos — à custa da emissão de títulos da dívida interna, que pagam os maiores juros do mundo.

As reservas internacionais têm sido em parte utilizadas para pagar parcelas da dívida externa, o que configura um processo de conversão de dívida externa em dívida interna, assumido pelo Relatório Final da CPI.

Os trabalhos da CPI da Dívida revelaram que a dívida externa se multiplicou a partir de fins dos anos 70 devido à aplicação de juros flutuantes ilegais segundo normas de Direito Internacional<sup>10</sup>, vez que caracterizam anatocismos e se elevaram de cerca de 6% ao ano para 20,5% por ação dos próprios bancos privados internacionais credores que comandavam o FED nos EUA (que definia a taxa Prime) e a Associação de Bancos de Londres (que definia a Libor).

Na década de 80, dívidas do setor público e principalmente do setor privado foram transferidas a cargo do Banco Central, que firmou convênios em Nova York, no qual assumia uma nova dívida cujos recursos sequer chegaram ao país, tendo sido direcionados no exterior para o pagamento dessas dívidas anteriores. Foram feitas sucessivas negociações desse tipo na década de 80 e nenhuma dessas negociações foi acompanhada pelo Tribunal de Contas da União e não foi apresentado à CPI qualquer comprovante de conciliação de cifras. A CPI descobriu que a grande negociação de 1988, que envolveu mais de US\$ 60 bilhões, anunciada como tendo ocorrido dias antes da promulgação da Constituição

10

Art. 62 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados.



Federal, foi de fato concluída depois dessa data e sequer foi submetida ao Senado Federal, podendo, portanto, ser considerada nula.

Na década de 90, há indício de que a dívida externa já poderia estar prescrita e, ainda assim, em 1994 foi convertida em títulos — bônus Brady — sem considerar a baixa cotação daquela dívida no mercado secundário, tendo o governo brasileiro renunciado ao direito de recomprar a dívida em mercado. A seguir os mesmos títulos Brady foram utilizados pelos bancos como moeda para a compra das empresas estatais brasileiras no processo de privatizações.

Em 2003 foi inserida a Cláusula de Ação Coletiva – CAC - nos títulos da dívida externa brasileira sem a devida aprovação pelo Senado, tendo a análise técnica elaborada pela assessoria da CPI denunciado forte indício de ilegalidade no procedimento que se valeu de artificio, visando lograr a referida modificação nos termos dos contratos externos que ferem a soberania pátria. Foi denunciada a compra antecipada de títulos não vencidos com pagamento de elevado ágio, e uma acelerada substituição dos títulos da dívida externa por novos títulos com CAC ou por títulos da dívida interna que pagam os maiores juros do mundo.

O Relatório Final da CPI (de autoria do Relator, dep. Pedro Novais - PMDB/MA) consta do Anexo 3 do presente Memorial, sendo que graves indícios de ilegalidades foram considerados como procedimentos "normais" pelo Relator, não tendo sido acompanhados das recomendações pertinentes. A título de exemplo, o Relator entendeu dispensável o encaminhamento das conclusões da CPI e respectivos documentos ao Ministério Público, bem como a realização de completa auditoria da dívida, como manda a Constituição, apesar dos graves fatos apurados pela CPI.

O mesmo relatório também ignorou diversos e graves indícios de ilegalidades do endividamento contidos nas Análises Preliminares elaboradas pela assessoria técnica da CPI<sup>11</sup>, todos respaldados em documentação encaminhada pelos órgãos oficiais, que demandam o aprofundamento das investigações e a realização da AUDITORIA prevista na Constituição, tais como:

- Danos às finanças do país;
- Desrespeito aos direitos humanos e sociais;
- Atribuições legais não cumpridas pelos órgãos fiscalizadores;
- Indícios de ilegalidades nas diversas negociações desde 1970 até recentemente;

<sup>11</sup> Análise Preliminar Nº 5 (Dívida Externa), Análise Preliminar Nº 6 (Dívida Interna), Análise Preliminar Nº 7 (Dívida dos Estados) e Análise Preliminar Nº 8 (Dívida dos Municípios), todas entregues à CPI da Dívida Pública e incorporadas ao Voto em Separado do Deputado Ivan Valente (PSOL/SP), que foi apoiado por mais sete parlamentares.



- Ausência de transparência e descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal editada em 2000, pois até o presente momento não foi disponibilizado o sistema de informações previsto na referida lei;
- Distorções na divulgação de dados da dívida, tanto em relação ao seu estoque como ao pagamento de juros efetivos.
- Ausência de contrapartida da dívida em bens e serviços ao país, pois as investigações da CPI demonstraram que a dívida (tanto interna quanto externa) tem sido mecanismo meramente financeiro, fruto de incidência de juros sobre juros e outros instrumentos financeiros que historicamente beneficiaram unicamente o setor financeiro, especialmente aos bancos, que se locupletam por meio dessas transações.

Por todas essas razões, 8 deputados membros da CPI – ou seja, a mesma quantidade de membros que votaram no Relatório aprovado<sup>12</sup> - elaboraram Voto em Separado, que elenca todos os indícios de ilegalidades do processo de endividamento encontrados a partir dos documentos oficiais enviados à CPI, demanda a realização da auditoria da dívida e solicita que o Ministério Público aprofunde as investigações, tomando as medidas judiciais cabíveis. O Voto em Separado foi entregue à Procuradoria Geral da República no dia 18 de maio de 2010, em ato público que contou com a participação dos deputados signatários e de representantes de entidades da sociedade civil, dentre elas a Auditoria Cidadã da Dívida. O já mencionado Voto em Separado consta do Anexo 4 ao presente Memorial.

### II. 3 – MODIFICAÇÃO SUBSTANCIAL NO CONCEITO DE DÍVIDA "INTERNA"

Segundo compendios de Economia, o conceito tradicional de **Dívida "Interna"** correspondia à parte da dívida pública representada pela soma de empréstimos e financiamentos contraídos por um governo em moeda nacional e junto a residentes no país - entidades financeiras e/ou poupadores em geral.

Tal definição já não se aplica à dívida interna brasileira, pois diante da total liberdade de movimentação de capitais vigente no Brasil, grande parte da dívida "interna" se encontra em mãos de estrangeiros, que aqui buscam a maior taxa de juros do mundo, isenção tributária para os ganhos auferidos (Lei 11.312/2006) e expressivo ganho cambial.

Esse conjunto de fatores provocou grande transformação de dívida Externa em dívida Interna, que além de pagar juros mais altos, tem favorecido os estrangeiros com enormes ganhos cambiais, face à

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> A votação foi de 8 a 5 pois 3 deputados que assinaram o Voto em Separado não puderam votar, pelo fato de não estarem presentes na votação, ou por serem suplentes dos titulares que votaram.



forte valorização do real frente ao dólar. A auditoria, portanto, deve abranger não somente a dívida externa, mas também a dívida interna, pois na prática essa é também externa.

#### II.4 - CONJUNTURA INTERNACIONAL DE CRISE DA DÍVIDA PÚBLICA

Além dos graves indícios da dívida brasileira, outro elemento que entendemos carece ser considerado para determinar a necessidade da auditoria da dívida pública brasileira é a grave crise da dívida que atinge diversos países nesse momento histórico, marcado pela crise internacional deflagrada nos EUA, com o caos do setor bancário, a partir de 2008, que em seguida se alastrou por diversos países europeus.

Esses países europeus, bem como os EUA têm ceifado direitos dos trabalhadores e da sociedade em geral para pagar uma dívida contraída por tais Estados a fim de salvar bancos da falência.

A Islândia acaba de decidir, com base em um Referendo eleitoral, não pagar a dívida externa gerada pela irresponsabilidade de bancos colapsados em decorrência da crise financeira. Segundo o jornal Folha Online (23/04/2011), executivos de um banco islandês aplicaram dinheiro de clientes ingleses e holandeses em fundos que não possuíam lastro, o que levaria tais cidadãos a iminentes perdas em tais papéis "podres". Ocorre que os governos da Inglaterra e Holanda optaram por reembolsar tais aplicadores, e, em seguida, cobraram a conta do governo islandês, imaginando que o mesmo seria mais um que concordaria em usar dinheiro público para salvar bancos falidos. Inicialmente, os deputados islandeses aprovaram esse arranjo, contudo, o Presidente vetou a medida e convocou Referendo popular acerca do pagamento da dívida, tendo 60% dos islandeses votado "NÃO" a esse pagamento, mostrando que o povo discorda em arcar com o ônus da crise decorrente procedimentos ilícitos dos próprios bancos

Importante ressaltar que vários parlamentares europeus têm apoiado tal decisão da sociedade islandesa, conforme citou a Folha Online:

"A socióloga portuguesa e deputada do Parlamento Europeu Marisa Matias, por exemplo, disse que "[querem] que famílias paguem por erros de bancos. Os islandeses não entendem assim".



Essa também é a opinião da sua colega eurodeputada Eva Joly (França). "Ninguém debateu se os pagadores de impostos devem resgatar instituições financeiras", escreveu no britânico "Guardian". "Espero que o espírito de luta dos islandeses se espalhe."

Insta salientar, ainda, que o Presidente Barack Obama propôs ao Congresso norte americano a realização de uma auditoria das operações de salvamento do setor financeiro.

A UNCTAD (órgão da ONU para questões de comércio internacional e dívida) criou grupo de discussão sobre o endividamento público, dada a recente experiência da Comissão para a Auditoria Integral da Dívida do Equador (CAIC), que resultou na redução em 70% da dívida externa desse país junto aos bancos privados internacionais. A UNCTAD convidou representantes da sociedade civil para integrar esse grupo, tendo a Latindadd indicado a coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida Maria Lucia Fattorelli para representá-la nesse grupo.

Um dos principais consultores da ONU, Dr. Cephas Lumina, elaborou estudo mencionando a importância dos aportes feitos pelas entidades da sociedade civil aos trabalhos do referido grupo da UNCTAD. Em seu estudo<sup>13</sup>, o Dr. Lumina apoia e recomenda fortemente a realização de auditoria da dívida, em conformidade com a doutrina da nulidade das dívidas odiosas e ilegítimas.

#### II. 5 – RISCOS DE TRANSFERÊNCIA DA CRISE INTERNACIONAL PARA O BRASIL

Estudos ainda preliminares da Auditoria Cidadã da Dívida identificaram uma série de eventos que representam riscos de transferência, para o Brasil, da crise financeira iniciada em 2008 nos Estados Unidos, na medida em que estimulam investimentos em papéis estrangeiros, sendo que o mercado financeiro mundial se encontra abarrotado dos derivativos sem lastro, emitidos em alta escala pelos grandes bancos privados internacionais, e outros papéis "podres" denominados "ativos tóxicos", que foram a causa da supracitada crise.

Tais eventos indicam a necessidade urgente de iniciar o quanto antes a auditoria da dívida pública, a fim de evitar dano ainda maior do que o já historicamente acumulado pelo país:

a) Aplicação do Fundo Soberano
 A Medida Provisória nº 513/2010, em tramitação no Congresso Nacional, prevê aplicação em "ativos de renda fixa e de renda variável internacionais", o que representa risco de absorção dos precitados títulos "podres".

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Disponível em: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/446/07/PDF/N1144607.pdf?OpenElement.



- b) Aplicação do fundo do Pré-sal A Lei nº 12.351/2010 determina, em seu Art. 50, parágrafo único, que a aplicação dos recursos do Fundo do Pré-sal será realizada da seguinte forma: "investimentos e aplicações do FS serão destinados preferencialmente a ativos no exterior", o que representa risco de absorção dos precitados títulos "podres".
- c) Impulso na regulamentação dos fundos de pensão na esfera federal (FUNPRESP), estaduais e municipais

Lei nº 12.618/2012 (resultante do Projeto de Lei 1992/2007), recém-sancionado pela Presidenta da República, Projeto de Lei 1410/2010, em tramitação na Câmara Municipal de Belo Horizonte, e diversos projetos semelhantes em tramitação em outras casas legislativas de diversos entes federativos, sendo que todos esses preveem a criação de fundos de pensão que também poderão absorver os precitados títulos "podres".

d) Compra de participação em instituições financeiras no exterior, de países que sabidamente se encontravam afundados nos mencionados títulos "podres".

CMN autoriza participação de banco português na Banif Corretora O Conselho Monetário Nacional informou nesta quinta-feira (31) que foi aprovada proposta que reconhece como de "interesse do governo brasileiro" a participação da Caixa Banco de Investimento S.A., instituição financeira portuguesa, em até 35% do capital da Banif Corretora de Valores e Câmbio S.A. (Banif Corretora). A alteração, segundo o Banco Central, é resultado do ingresso do banco de investimento português na estrutura do capital social da corretora, por meio da CGD Participações em Instituições Financeiras Ltda - empresa em que detém 50% do capital. A CGD, por sua vez, deterá 70% do capital da Banif Corretora de Valores e Câmbio S.A, informou o BC. Trata-se de investimento estrangeiro no sistema financeiro do país.

(http://www.expressomt.com.br/noticia.asp?cod=129605&codDep=6)

Como visto, todos os eventos atuais supramencionados indicam o forte risco de importação da crise internacional, tanto por priorizar investimentos no mercado de títulos estrangeiros – que está abarrotado de papéis "podres" – como por adquirir participação acionária de instituições financeiras estrangeiras localizadas em países fortemente abalados pela crise. Assim, urge a realização da auditoria da dívida para conter essa tentativa de transferência da crise para o Brasil.



### III - A ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 59

Em 2004, diante do reiterado descumprimento do Art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, constante da Magna Carta, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil impetrou junto ao Supremo Tribunal Federal a ADPF nº 59, que pleiteia que o Congresso Nacional:

"promova e ultime, através de comissão mista, exame analítico e pericial integral, sob todos os aspectos, de todos os atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro, cumprindo-se integralmente as prescrições do Artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, que se vincula com preceitos fundamentais, tais como a soberania e a dignidade da pessoa humana (art. 1°, I da C.F.), a erradicação da pobreza (art. 3°, III da C.F.) e também o próprio princípio republicano, no sentido de adequado trato da coisa pública pelos agentes do Estado."

A referida ADPF, que foi uma iniciativa da OAB, passou a ser também apoiada por diversas entidades da sociedade civil, coordenadas pela Auditoria Cidadã da Dívida. Esta ADPF é, portanto, um pleito da população como um todo, em busca da transparência e do cumprimento dos preceitos fundamentais da República Federativa do Brasil. Segundo nosso entendimento, a auditoria é um instrumento de transparência já consagrado pelo princípio Publicidade, tão caro à Administração Pública elencado pelo Art. 37 da Constituição Federal, e deve ser empregada de forma rotineira, sem o inexplicável temor anunciado pelo "mercado".

Entendemos que a sociedade que tem pago a onerosa conta do endividamento público merece o respeito à verdade, que somente poderá ser trazida à tona por meio da auditoria dessa dívida interna e externa.

#### III.1 - ARGUMENTOS EQUIVOCADOS CONTRA A ADPF 59

A Auditoria Cidadã da Dívida procedeu à análise de argumentos que têm sido apresentados contra a ADPF 59 e apresenta, a seguir, esclarecimentos - embasados em documentos - que provam o equívoco dos argumentos contrários à ADPF:

III.1.a – O Congresso Nacional insiste em afirmar que já teria cumprido o art. 26 do ADCT da Constituição Federal. Tal argumento não corrobora com a realidade, haja vista que a Comissão Mista de 1989, formada para aquele fim, sequer teve seu relatório final votado e um de seus documentos constantes vinha a ser uma proposta para a realização da necessária auditoria. Documentos que comprovam nossa assertiva:



- A página 4076 do Diário do Congresso Nacional de 5 de outubro de 1989 (Anexo 5 do presente Memorial), comprova que o Relatório Final da Comissão de 1989 não foi votado por falta de quórum.
- Conforme mostra a p. 4071 do mesmo Diário, apenas foi aprovado pelo Plenário o Relatório Parcial do Senador Severo Gomes, que fez uma brilhante análise jurídica do endividamento externo e apontou graves irregularidades e ilegalidades passíveis de nulidade de atos geradores da dívida brasileira. Apesar disso, o Congresso Nacional jamais propôs ao Poder Executivo a declaração de nulidade dos referidos atos e sequer encaminhou o processo ao Ministério Público Federal, que deveria formalizar, no prazo de sessenta dias, a ação cabível. Estes fatos representam clara violação do parágrafo 2º do Art. 26 do ADCT.

III.1.b - O ex-Procurador Geral da República chegou a afirmar, em seu pronunciamento quanto ao cabimento da ADPF 59, que a violação ao Art. 26 do ADCT não se caracterizaria como descumprimento de preceito fundamental.

Cumpre, inicialmente, ressaltar que em recente reunião das entidades integrantes da Auditoria Cidadã da Dívida com o Procurador Geral da República, Dr. Roberto Gurgel, o mesmo admitiu que os fatos apurados pela CPI da Dívida podem constituir fato novo que suscite um adendo aos pareceres anteriores enviados ao STF. Esse pronunciamento é de suma importância e abre a possibilidade de uma revisão do posicionamento anterior, justificando a realização se uma auditoria propriamente dita, como não ocorreu outrora.

Ademais, entendemos que o argumento de que a violação ao Art. 26 do ADCT não se caracterizaria como descumprimento de preceito fundamental não se sustenta, pelas seguintes razões:

• Conforme fartamente demonstrado na própria ADPF 59, bem como no início do presente Memorial, a dívida pública brasileira impede que sejam cumpridos os preceitos fundamentais da República consagrados em nossa Constituição Federal:

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

I - a soberania:

*(...)* 

III - a dignidade da pessoa humana

*(...)* 

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



(...)

- // garantir o desenvolvimento nacional;
- /// erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- A assinatura de convênios no exterior a partir de 1983 sem o crivo do Congresso Nacional, submetendo o país a legislação e foro estrangeiro; a introdução da Cláusula CAC nos títulos da dívida externa desde 2003 são alguns dos muitos exemplos de flagrante desacato à soberania nacional.
- Apesar dos recordes de arrecadação e crescimento econômico, a dignidade da pessoa humana no país tem sido historicamente ultrajada, vez que metade dos recursos são consumidos por uma dívida financeira nunca auditada, ao passo que faltam recursos suficientes para programas efetivos de saúde, assistência, educação, moradia, saneamento básico, como demonstrados pelos dados.
- O desenvolvimento nacional tem sido emperrado pela falta de recursos suficientes para os investimentos em transportes, energia e infraestrutura em geral, pois tais recursos são destinados aos obscuros pagamentos financeiros de uma dívida que não para de crescer.
- Os dados da pobreza e marginalidade no Brasil são alarmantes e totalmente incompatíveis com a
  condição de sexta economia mundial que ostentamos. A principal causa dessa flagrante e
  inaceitável desigualdade é justamente a má distribuição da renda produzida no país, pois quase a
  metade é abocanhada pelo endividamento público a cada ano e, não obstante, essa dívida não
  para de crescer.

#### III.1.c – Prazo para o cumprimento do art. 26 do ADCT:

Importante rememorar o texto do art. 26 do ADCT, a fim de dirimir equívocos de interpretação do mesmo. Diz o artigo:

- 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 acão cabível.



Do texto constitucional resta evidenciado que o prazo de um ano para que fosse realizada a auditoria prevista no *caput* do art. 26 do ADCT visou a não postergação do cumprimento daquela determinação constitucional. Dessa forma, entendemos ser totalmente equivocada interpretação de que tal limitação temporal caracterize um "limite de prazo", ou seja, em não sendo realizada em um ano, desnecessária seria a realização da auditoria.

Ressalte-se, ainda, que esta Egrégia Corte Suprema já reconheceu, em decisões anteriores, que os prazos constantes do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não são decadenciais. Isso ocorreu, por exemplo, no julgamento do RMS 26.212/DF, no qual se assentou o entendimento de que o prazo de cinco anos para a demarcação de terras indígenas, constante do art. 67 do ADCT é um prazo programático, visando o atendimento de direitos em prazo razoável, como demonstra a ementa abaixo colacionada:

ORDINÁRIO EMENTA: RECURSO EMMANDADO DE SEGURANÇA. DEMARCAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS. ALEGAÇÃO DE NULIDADE DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DEMARCATÓRIO. INEXISTÊNCIA. DECRETO 1.775/1996. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA PELO **SUPREMO** TRIBUNAL FEDERAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA. RECURSO DESPROVIDO.

I - Esta Corte possui entendimento no sentido de que o marco temporal previsto no art. 67 do ADCT não é decadencial, mas que se trata de um prazo programático para conclusão de demarcações de terras indígenas dentro de um período razoável. Precedentes.

(...)

IV – Recurso a que se nega provimento.

(STF – RMS 26.212. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. DJE 19/05/2011).

Fosse interpretado de outra forma, admitir-se-ia que o incumprimento de preceitos constitucionais programáticos não geraria ônus para o Estado e, pior, até mesmo liberaria o poder público de deveres estabelecidos na Lei Maior, como que premiando a inexecução de normas elementares do ordenamento jurídico pátrio.

Entendemos, portanto, ser absurda a exegese de que o descumprimento do referido dispositivo constitucional (ADCT, art. 26) no prazo estipulado autorize que ele continue a ser descumprido. Se o raciocínio de que o vencimento de um prazo não desonera o obrigado do adimplemento de seu dever não se aplica às relações privadas, não se poderá cogitá-lo para deveres públicos, ou admitir-se-ia uma tese incompatível com os princípios fundamentais da Administração Pública.



Feriria, primeiramente, a legalidade estrita, que obriga a Administração ao cumprimento preciso das determinações normativas. De igual maneira, desconsideraria a moralidade administrativa e a postura dela decorrente de boa-fé e lealdade, que deve guiar o comportamento dos agentes públicos.

III.1.d – Finalmente, não procede o argumento de que a auditoria prevista no ADCT deveria se restringir à dívida externa. Conforme antes mencionado no presente Memorial, houve grande modificação conceitual no significado de dívida "interna", que hoje se encontra em grande parte em mãos de estrangeiros e, portanto, é também dívida externa. O Relatório Final da CPI da Dívida também certifica o fato de que a dívida externa tem sido amplamente convertida em dívida interna nos últimos anos, pois apresenta juros maiores, prazos mais curtos e ainda propicia aos investidores estrangeiros grandes ganhos cambiais, ao mesmo tempo em que têm provocado significativos prejuízos ao Banco Central do Brasil, que são arcados pelo Tesouro Nacional, ou seja, por toda a sociedade. Não se pode deixar de auditar esses graves fatos por uma questão semântica que sequer se aplica ao caso, pois na prática a dívida "interna" é também externa.

### IV – DÍVIDA PÚBLICA E DIREITOS FUNDAMENTAIS

O Supremo Tribunal Federal tem papel central na conformação republicana. Não por acaso, seu surgimento coincide com a instalação dessa conformação no Brasil. O papel desta Egrégia Corte reforçou-se com o advento da Constituição de 1988, tendo em vista a necessidade de, para além de resguardar a legalidade e a coisa pública, colocar no centro do regime de direitos aquele que é seu principal destinatário: o cidadão.

Nesse sentido é que se tem reforçado, ao longo dos últimos anos, o papel do Supremo Tribunal Federal como principal esfera de tutela dos direitos fundamentais, quer sejam os de dimensão individual, quer sejam os de índole social, coletiva ou difusa.

A atuação da corte tem mostrado que, a despeito de todas as garantias legais e constitucionais existentes, o Estado brasileiro continua a violá-las sistematicamente, de modo que é necessário, mais e mais, reforçar o papel do Judiciário na proteção da esfera de direitos de que são titulares todos os brasileiros.

A priorização do pagamento de uma dívida pública jamais auditada, com fortes indícios de graves irregularidades e outras muitas já comprovadas por investigações anteriores, tem impedido o acesso de milhões de cidadãos ao mínimo de direitos necessários à subsistência com dignidade, em especial aqueles direitos que dependem de uma prestação positiva do Estado: os direitos sociais fundamentais. O discurso corrente tem alegado continuamente a insuficiência de recursos públicos para investimentos em áreas como saúde, educação, segurança e infraestrutura, sem que se proponha um debate mais amplo sobre a destinação de quase a metade do orçamento federal para o pagamento daquela dívida.

A atuação do Poder Judiciário na sua função de garantia dos direitos fundamentais não pode pautar-se pelo receio de que a realização de uma auditoria – um instrumento técnico, mas antes disso



democrático – possa provocar distúrbios econômicos. Os direitos – que, no caso em questão, são públicos, irrevogáveis e irretratáveis – devem ser afirmados aqui e agora. As experiências internacionais anteriores – seja no Equador, com a realização de uma comissão oficial de auditoria, seja na Argentina, com a condenação judicial de dívidas ilegítimas – mostram que a auditoria somente vem a contribuir com o saneamento das finanças públicas, além de conduzir à realização de um dever elementar do Estado.

#### V – CONCLUSÃO

A ausência da realização de uma auditoria da dívida pública infringe preceito fundamental, pois tal omissão tem permitido a acumulação de negociações flagrantemente questionáveis e onerosas, que trazem nocivo impacto sobre todas as áreas humanas e sociais, conforme evidenciado pelos indicadores sociais mencionados no presente Memorial, inaceitáveis do ponto de vista constitucional, pois fere cláusulas pétreas do Diploma Maior, sobretudo a erradicação da pobreza e garantia da dignidade da pessoa humana.

Apesar de o Brasil ocupar privilegiada situação econômica no cenário mundial (6ª maior economia do planeta), pelo fato de o serviço da dívida pública – pagamento de juros e amortizações - consumir quase a metade do Orçamento Federal Executado, restam manifestamente desrespeitados os direitos humanos e sociais do povo brasileiro, tais como saúde, educação, reforma agrária, meio ambiente, segurança, saneamento e muitas outras, inclusive e, principalmente, as cláusulas pétreas preconizadas pelo Art. 5° da Magna Carta.

A recente CPI da Dívida Pública realizada na Câmara dos Deputados acrescentou fatos novos, dados relevantes e documentos que nunca haviam sido acessados, os quais comprovam a realização de negociações espúrias aos interesses do país desde os tristes anos da ditadura militar, com relevantes transferências de dívidas privadas para o Banco Central; desrespeito à Constituição e legislação vigente no País; transformações de dívida externa em dívida interna ainda mais cara, pois os juros brasileiros são os mais elevados do mundo; ausência de controle de capitais que tem aprofundado a transformação da dívida externa em interna, provocando prejuízo de centenas de bilhões de reais ao Banco Central; ou seja, são inúmeros e graves os indícios de ilegalidades no endividamento público brasileiro. Portanto, as descobertas da CPI atualizam a necessidade urgente de cumprimento do disposto no Art. 26 do ADCT da Carta Magna.

Adicionalmente, a crise financeira internacional e os fortes indícios de transferência dessa crise para o Brasil, por meio da utilização de mecanismos da dívida pública, conforme mencionado nos itens II.4 e II.5, torna imperativa a realização de ampla auditoria no processo de endividamento, de forma a abortar esse inegável risco.



Por meio do presente Memorial, buscamos demonstrar a inaplicabilidade, por absoluta falta de fundamento, dos argumentos contrários à ADPF que chegaram a ser mencionados no curso da ADPF, razão pela qual entendemos não haver óbice algum para que esta Suprema Corte se manifeste favoravelmente à ADPF 59.

Finalmente, é importante informar que já tramita na Câmara dos Deputados uma Proposta de Emenda Constitucional - PEC nº 467/2010 - que propõe a revogação de diversos artigos do ADCT, inclusive o art. 26, o que tornaria inócua a ADPF 59/2004. A PEC 467 foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e aguarda a formação de Comissão Especial para sua apreciação e encaminhamento para votação em Plenário da Câmara.

Ante todo o exposto, e especialmente em memória do nobre professor, jurista, advogado, Procurador da República, Conselheiro da Ordem dos Advogados do Brasil e Presidente da Ordem no Estado da Bahia ARX TOURINHO, que tanto trabalhou para que a OAB propusesse ADPF 59 em 2004, vindo a falecer logo em seguida, em janeiro de 2005, reiteramos nosso pleito no sentido de que a ADPF 59 seja levada a voto e julgada procedente por essa Corte, em respeito ao povo brasileiro representado em boa medida pelas entidades da sociedade civil que subscrevem o presente Memorial.

Estaremos sempre à disposição de V. Exa. para a prestação de esclarecimentos sobre os fatos resumidos no presente Memorial.

Maria Lucia Fattorelli Coordenação da Auditoria Cidadã da Dívida

Rodrigo Vieira Ávila Economista da Auditoria Cidadã da Dívida



# ANEXO 1

# INTEGRANTES DO CONSELHO POLÍTICO DA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA



- Ação pela Tributação das Transações Financeiras em Apoio aos Cidadãos (ATTAC) Porto Alegre – Mathias Luce, Carla Ferreira e André Forti Scherer
- Ana Mary da Costa Lino Carneiro Advogada;
- Associação dos Engenheiros da Petrobrás (AEPET) Fernando Siqueira
- Associação dos Funcionários Fiscais do Estado de Minas Gerais (AFFEMG) Maria Aparecida Neto Lacerda e Meloni (Papá)
- ASSIBGE/SN Paulo Lindesay / Marlene Moreira
- Associação Americana de Juristas Rama do Rio de Janeiro João Luiz Duboc Pinaud;
- Associação dos Auditores Fiscais da Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (AFIPERJ)
   Jorge Luiz Raggio Carneiro;
- Associação dos Servidores do Ministério Público Federal (ASMPF) Cristine Maia
- Associação dos Servidores Técnicos em Transporte e Segurança do Ministério Público da União (ASSTTRA) – Laercio B Reis
- Associação Nacional dos Auditores-fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP)
- Associação Nacional dos Procuradores Federais da Previdência (Anpprev) Meire Monteiro;
- Babá Ex-deputado federal P-SOL/PA;
- Cáritas Brasileira Edinaldo Costa:
- Casa da América Latina Helena Reis, Murilo Alves;
- Clair da Flora Martins Ex-deputada federal PT/PR;
- Confederação Brasileira dos Aposentados e Pensionistas (COBAP) Moacir Meirelles
- Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) Dom Demétrio Valentini;



- Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA) José Cicero Rocha da Silva, Osiris Barboza
- Conselho Indigenista Missionário
- Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (CONIC) Gabriele Cipriani;
- Conselho Regional de Economia do Rio de Janeiro (CORECON-RJ) Reinaldo Gonçalves;
- Consulta Popular DF Mara Fonseca, Fábio Marvulle Bueno;
- Coordenação Nacional de Lutas (CONLUTAS) José Maria de Almeida, Paulo Barela, Luiz Carlos Prates, Sayonara Pereira de Oliveira;
- Dércio Garcia Munhoz Professor;
- Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (FEBRAFITE) Roberto Kupski, João Pedro Casarotto, Lirando de Azevedo Jacundá;
- Federação Nacional do Fisco Estadual (FENAFISCO) Manoel Isidro, Rogério Macanhão;
- Federação Nacional dos Auditores e Fiscais de Tributos Municipais (FENAFIM) Wastony Aguiar Bittencourt;
- Federação Nacional dos Auditores-Fiscais da Previdência Social (FENAFISP) Robson G. Lassarot, Dejanira F. Braga;
- Federação Nacional dos Trabalhadores do Judiciário Federal e Ministério Público da União (FENAJUFE) Antônio Melquíades
- Federação Nacional dos Sindicatos dos Trabalhadores em Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social (FENASPS) Moacir Lopes
- Fórum Brasil do Orçamento Eliana Graça;
- Fórum Popular do Orçamento/RJ Luiz Mario Behnken;
- Francisco Carneiro de Fillippo Economista
- Grito dos Excluídos Luís Bassegio



- Heloísa Helena Ex-Senadora PSOL/AL;
- Instituto de Direito Comparado e Internacional de Brasília Franklin Rodrigues da Costa;
- Instituto Brasileiro de Desenvolvimento (IBRADES) Bernardo Lestienne;
- Instituto de Estudos Sócio-Econômicos (INESC) Eliana Graça;
- Instituto de Fiscalização e Controle Edimar Miguel da Costa, Inairo Gomes
- Ivan Valente Deputado Federal PSOL/SP;
- Jubileu Sul Brasil Rosilene Wansetto;
- Leonard Ravaglia Estudante UFF;
- Luciana Genro Ex-Deputada Federal PSOL/RS
- Luciana Ramos Advogada
- Márcio Bento Assessoria do Deputado Ivan Valente (P-SOL/SP);
- Ministério Público Federal Carlos Alberto de Oliveira Lima;
- Núcleo de Estudos Sociopolíticos do Sistema Financeiro da UFSC Ary Minella;
- Núcleo Mineiro da Auditoria Cidadã da Dívida Eulália Alvarenga
- Núcleo Gaúcho da Auditoria Cidadã da Dívida Marliane Santos, João Pedro Casarotto
- Núcleo do RJ da Auditoria Cidadã da Dívida Paulo Lindesay / Helena Reis
- Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) Joelson Dias, Régia Brasil, Aristóteles Ateniense;
- Pastorais Sociais CNBB Irmã Delci Franzen;
- Pastoral da Mulher Marginalizada Maria Rosely Pinheiro e Cândido;



- Paulo Rubem Santiago Deputado Federal PDT/PE;
- Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS) Marcos Arruda, Sandra Quintela;
- Rede Social de Justiça e Direitos Humanos Maria Luísa Mendonça
- Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais Marcus Faro, Fabrina Furtado;
- Sérgio Miranda Ex-Deputado Federal;
- Sidney Pascoutto Economista
- Sindicato dos Economistas de Minas Gerais Maria Eulália Alvarenga;
- Sindicato dos Fiscais e Agentes Fiscais de Tributos do Estado de Minas Gerais (SINDIFISCO-MG) Lindolfo Fernandes de Castro, José Roberto Medeiros;
- Sindicato Nacional dos Auditores-fiscais do Trabalho (SINAIT) Rosa Maria Campos Jorge;
- Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN)
- Sindicato Nacional dos Funcionários do Banco Central (Sinal); Sergio Belsito
- Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica e Profissional (SINASEFE) –
   William Carvalho, Miguel Trancoso, Reinaldo da Cruz Martins, Jacira Soares Silva Lopes;
   Ricardo Ferreira
- UMNA-RJ Daltro Jacques D'ornellas;
- União Nacional dos Analistas e Técnicos de Finanças e Controle (UNACON)



# ANEXO 2

PARECER DA DR. FLAVIA PIOVESAN, SOBRE OS IMPACTOS DA DÍVIDA PÚBLICA NA SUBTRAÇÃO DE RECURSOS QUE DEVERIAM SER DESTINADOS AO ATENDIMENTO DAS NECESSIDADES SOCIAIS



### IMPACTO DA DÍVIDA PÚBLICA NA IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Flavia Piovesan<sup>14</sup>

Este estudo tem por objetivo enfocar o impacto da dívida pública na implementação dos direitos sociais, à luz dos parâmetros protetivos internacionais e constitucionais adotados pelo Estado Brasileiro.

#### 1. Direitos Sociais e a Concepção Contemporânea de Direitos Humanos

Os direitos humanos refletem um construído axiológico, a partir de um espaço simbólico de luta e ação social. No dizer de Joaquin Herrera Flores<sup>15</sup>, compõem uma racionalidade de resistência, na medida em que traduzem processos que abrem e consolidam espaços de luta pela dignidade humana. Invocam uma plataforma emancipatória voltada à proteção da dignidade humana.

Enquanto reivindicações morais, os direitos humanos nascem quando devem e podem nascer. Como realça Norberto Bobbio, os direitos humanos não nascem todos de uma vez e nem de uma vez por todas<sup>16</sup>. Para Hannah Arendt, os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução<sup>17</sup>.

Professora doutora em Direito Constitucional e Direitos Humanos da Pontificia Universidade Católica de São Paulo, Professora de Direitos Humanos dos Programas de Pós Graduação da Pontificia Universidade Católica de São Paulo, da Pontificia Universidade Católica do Paraná e da Universidade Pablo de Olavide (Sevilha, Espanha); visiting fellow do Human Rights Program da Harvard Law School (1995 e 2000), visiting fellow do Centre for Brazilian Studies da University of Oxford (2005), visiting fellow do Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law (Heidelberg - 2007 e 2008), sendo atualmente Humboldt Foundation Georg Forster Research Fellow no Max Planck Institute (Heidelberg - 2009-2011); membro do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana e membro da UN High Level Task Force on the implementation of the right to development.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Joaquín Herrera Flores, *Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de Resistência*, mimeo, p.7.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Norberto Bobbio, Era dos Direitos, trad. Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Campus, 1988.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Hannah Arendt, As Origens do Totalitarismo, trad. Roberto Raposo, Rio de Janeiro, 1979. A respeito, ver também Celso Lafer, A Reconstrução dos Direitos Humanos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt, Cia das Letras, São Paulo, 1988, p.134. No mesmo sentido, afirma Ignacy Sachs: "Não se insistirá nunca o bastante sobre o fato de que a ascensão dos direitos é fruto de lutas, que os direitos são conquistados, às vezes, com barricadas, em um processo histórico cheio de vicissitudes, por meio do qual as necessidades e as aspirações se articulam em reivindicações e em estandartes de luta antes de serem reconhecidos como direitos". (Ignacy Sachs, Desenvolvimento, Direitos Humanos e Cidadania, In: Direitos



Considerando a historicidade dos direitos humanos, destaca-se a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, que veio a ser introduzida pela Declaração Universal de 1948 e reiterada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993.

Esta concepção é fruto do movimento de internacionalização dos direitos humanos, que surge, no pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo. É neste cenário que se vislumbra o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional. Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução.

Neste contexto, a Declaração de 1948 vem a inovar a gramática dos direitos humanos, ao introduzir a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e indivisibilidade destes direitos. Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e viceversa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos com o catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais.

Para Asbjorn Eide: "O termo 'direitos sociais', por vezes chamado 'direitos econômicossocias', refere-se a direitos cujo objetivo é proteger e avançar no exercício das necessidades humanas básicas e assegurar condições materiais para uma vida com dignidade. O fundamento deste direito no Direito dos Direitos Humanos encontra-se na Declaração Universal de Direitos Humanos, que no artigo 22 enuncia: "Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de

Humanos no Século XXI, 1998, p.156). Para Allan Rosas: "O conceito de direitos humanos é sempre progressivo. (...) O debate a respeito do que são os direitos humanos e como devem ser definidos é parte e parcela de nossa história, de nosso passado e de nosso presente." (Allan Rosas, So-Called Rights of the Third Generation, In: Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, Economic, Social and Cultural Rights, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995, p. 243).



acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade". <sup>18</sup>.

Ao examinar a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos, leciona Hector Gros Espiell: "Só o reconhecimento integral de todos estes direitos pode assegurar a existência real de cada um deles, já que sem a efetividade de gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais. Inversamente, sem a realidade dos direitos civis e políticos, sem a efetividade da liberdade entendida em seu mais amplo sentido, os direitos econômicos, sociais e culturais carecem, por sua vez, de verdadeira significação. Esta idéia da necessária integralidade, interdependência e indivisibilidade quanto ao conceito e à realidade do conteúdo dos direitos humanos, que de certa forma está implícita na Carta das Nações Unidas, se compila, se amplia e se sistematiza em 1948, na Declaração Universal de Direitos Humanos, e se reafirma definitivamente nos Pactos Universais de Direitos Humanos, aprovados pela Assembléia Geral em 1966, e em vigência desde 1976, na Proclamação de Teerã de 1968 e na Resolução da Assembléia Geral, adotada em 16 de dezembro de 1977, sobre os critérios e meios para melhorar o gozo efetivo dos direitos e das liberdades fundamentais (Resolução n. 32/130)". 19

A partir da Declaração de 1948, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de diversos instrumentos internacionais de proteção.

O processo de universalização dos direitos humanos permitiu a formação de um sistema internacional de proteção destes direitos. Este sistema é integrado por tratados internacionais de proteção que refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que invocam o consenso internacional acerca de temas centrais aos direitos humanos, na busca da salvaguarda de parâmetros protetivos mínimos - do "mínimo ético irredutível". Neste sentido, cabe destacar que, até agosto de 2007, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos contava com 160 Estados-partes; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais contava com 157 Estados-partes; a Convenção contra a Tortura contava com 145 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial contava com 173 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher contava com 185 Estados-partes e a Convenção sobre os Direitos da Criança apresentava a mais ampla adesão, com 193 Estados-partes.<sup>20</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Asbjorn Eide, Social Rights, In: Rhona K.M. Smith e Christien van den Anker. The essentials of Human Rights, Londres, Hodder Arnold, 2005, p.234.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup>. Hector Gros Espiell, Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano, San José, Libro Libre, 1986, p. 16-17.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> A respeito, consultar Human Development Report, UNDP, New York/Oxford, Oxford University Press, 2007.



Ao lado do sistema normativo global, surgem os sistemas regionais de proteção, que buscam internacionalizar os direitos humanos nos planos regionais, particularmente na Europa, América e Africa. Os sistemas global e regional não são dicotômicos, mas complementares. Inspirados pelos valores e princípios da Declaração Universal, compõem o universo instrumental de proteção dos direitos humanos, no plano internacional. Nesta ótica, os diversos sistemas de proteção de direitos humanos interagem em benefício dos indivíduos protegidos. Ao adotar o valor da primazia da pessoa humana, estes sistemas se complementam, interagindo com o sistema nacional de proteção, a fim de proporcionar a maior efetividade possível na tutela e promoção de direitos fundamentais.

Ressalte-se que a Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993, reitera a concepção da Declaração de 1948, quando, em seu parágrafo 50, afirma: "Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase."

Feitas essas considerações a respeito da concepção contemporânea de direitos humanos e o modo pelo qual se relaciona com os direitos sociais, transita-se à análise da proteção internacional e constitucional a estes direitos.

### 2. A Proteção dos Direitos Sociais no Sistema Global

Preliminarmente, faz-se necessário ressaltar que a Declaração Universal de 1948, ao introduzir a concepção contemporânea de direitos humanos, foi o marco de criação do chamado "Direito Internacional dos Direitos Humanos", que é um sistema jurídico normativo de alcance internacional, com o objetivo de proteger os direitos humanos.

Após a sua adoção, em 1948, instaurou-se uma larga discussão sobre qual seria a maneira mais eficaz em assegurar a observância universal dos direitos nela previstos. Prevaleceu o entendimento de que a Declaração deveria ser "juridicizada" sob a forma de tratado internacional, que fosse juridicamente obrigatório e vinculante no âmbito do Direito Internacional.

Esse processo de "juridicização" da Declaração começou em 1949 e foi concluído apenas em 1966, com a elaboração de dois distintos tratados internacionais no âmbito das Nações Unidas - o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - que passavam a incorporar, com maior precisão e detalhamento, os direitos constantes da Declaração Universal, sob a forma de preceitos juridicamente obrigatórios e vinculantes.



O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), que até 2007 contemplava a adesão de 157 Estados-partes, incluindo o Estado Brasileiro que o ratificou em 1992, enuncia um extenso catálogo de direitos, que inclui o direito ao trabalho e à justa remuneração, o direito a um nível de vida adequado, o direito à moradia, o direito à educação, à previdência social, à saúde, etc. Se os direitos civis e políticos devem ser assegurados de plano pelo Estado, sem escusa ou demora - têm a chamada auto-aplicabilidade -, os direitos sociais, econômicos e culturais, por sua vez, nos termos em que estão concebidos pelo Pacto, apresentam realização progressiva. Vale dizer, são direitos que estão condicionados à atuação do Estado, que deve adotar todas as medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais<sup>21</sup>, principalmente nos planos econômicos e técnicos, até o máximo de seus recursos disponíveis, com vistas a alcançar progressivamente a completa realização desses direitos (artigo 2º, parágrafo 1º do Pacto)<sup>22</sup>.

No âmbito regional interamericano, há que se mencionar o Protocolo de San Salvador, em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, que entrou em vigor em novembro de 1999, tendo sido ratificado pelo Estado Brasileiro em 1996. Tal como o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, este tratado da OEA reforça os deveres jurídicos dos Estadospartes no tocante aos direitos sociais, que devem ser aplicados progressivamente, sem recuos e retrocessos, para que se alcance sua plena efetividade. O Protocolo de San Salvador estabelece um amplo rol de direitos econômicos, sociais e culturais, compreendendo o direito ao trabalho, direitos sindicais, direito à saúde, direito à previdência social, direito `a educação, direito à cultura,....Este Protocolo acolhe (tal como o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> "O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais consagra três previsões que podem ser interpretadas no sentido de sustentar uma obrigação por parte dos Estados-partes ricos de prover assistência aos Estados-partes pobres, não dotados de recursos para satisfazer as obrigações decorrentes do Pacto. O artigo 2 (1) contempla a frase "individualmente ou através de assistência internacional e cooperação, especialmente econômica e técnica. A segunda é a previsão do artigo 11 (1), de acordo com a qual os Estados-partes concordam em adotar medidas apropriadas para assegurar a plena realização do direito à adequada condição de vida, reconhecendo para este efeito a importância da cooperação internacional baseada no livre consenso. Similarmente, no artigo 11 (2) os Estados-partes concordam em adotar "individualmente ou por meio de cooperação internacional medidas relevantes para assegurar o direito de estar livre da fome." (Philip Alston e Gerard Quinn, The Nature and Scope of Staties Parties' obligations under the ICESCR, 9 Human Rights Quartley 156, 1987, p.186, apud Henry Steiner e Philip Alston, International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals, second edition, Oxford, Oxford University Press, 2000, p.1327).

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> A expressão "aplicação progressiva" tem sido frequentemente mal interpretada. Em seu "General Comment n.03" (1990), a respeito da natureza das obrigações estatais concernentes ao artigo 2o, parágrafo 1o, o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais afirmou que, se a expressão "realização progressiva" constitui um reconhecimento do fato de que a plena realização dos direitos sociais, econômicos e culturais não pode ser alcançada em um curto período de tempo, esta expressão deve ser interpretada à luz de seu objetivo central, que é estabelecer claras obrigações aos Estados-partes, no sentido de adotarem medidas, tão rapidamente quanto possível, para a realização destes direitos. (General Comment n.3, UN doc. E/1991/23).



Culturais) a concepção de que cabe aos Estados investir o máximo dos recursos disponíveis para alcançar, progressivamente, a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Extraí-se da jurisprudência internacional, fomentada especialmente pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, relevantes princípios a orientar a hermenêutica concernente aos direitos sociais. Dentre os princípios relacionados aos direitos sociais, destacam-se: a) o princípio da observância do minimum core obligation; b) o princípio da aplicação progressiva, do qual decorre o princípio da proibição do retrocesso social; c) o princípio da inversão do ônus da prova; d) princípio da participação, transparência e accountability; e e) os deveres dos Estados em matéria de direitos sociais.

a) princípio da observância do minimum core obligation no tocante aos direitos sociais

A jurisprudência internacional, fomentada pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, tem endossado o dever dos Estados de observar um minimum core obligation no tocante aos direitos sociais. Como explica David Bilchitz: "O Comitê sustenta que o "minimum core obligation" relativo a cada direito requer a satisfação ao menos dos níveis essenciais mínimos de cada direito pelos Estados-partes. (...) O núcleo essencial mínimo demanda obrigações que satisfaçam o 'mínimo essencial de cada direito".

O dever de observância do mínimo essencial concernente aos direitos sociais tem como fonte o princípio maior da dignidade humana, que é o princípio fundante e nuclear do Direito dos Direitos Humanos.

b) princípio da aplicação progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais, do qual decorre o princípio da proibição do retrocesso social

O General Comment n.03 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais afirma a obrigação dos Estados de adotar medidas, por meio de ações concretas, deliberadas e focadas, de modo mais efetivo possível, voltadas à implementação dos direitos sociais. Por consequência, cabe aos Estados o dever de evitar medidas de retrocesso social. Para o Comitê: "Qualquer medida de retrocesso deve envolver a mais criteriosa consideração e deve apenas ser justificável tendo como referência a totalidade dos direitos previstos pela Convenção no contexto da máxima aplicação dos recursos disponíveis".

<sup>23</sup> David Bilchitz, *Poverty and Fundamental Rights: The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights*, Oxford/NY, Oxford University Press, 2007, p.185.

\_



Cabe reafirmar que o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelece a obrigação dos Estados em reconhecer e progressivamente implementar os direitos nele enunciados, utilizando o máximo dos recursos disponíveis. Da aplicação progressiva dos econômicos, sociais e culturais resulta a cláusula de proibição do retrocesso social em matéria de direitos sociais. Para J.J. Gomes Canotilho: "O princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas que, sem a criação de esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática em uma anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade do legislador tem como limite o núcleo essencial já realizado"<sup>24</sup>.

Ainda no General Comment n.03, como destaca David Bilchitz: "O Comitê da ONU têm identificado várias categorias de obrigações impostas aos Estados no campo dos direitos econômicos e sociais. No Comentário Geral n. 03, o Comitê reconhece a distinção entre obrigações de conduta e obrigações de resultado. Obrigações de conduta demandam a adoção de medidas "razoavelmente calculadas para realizar o exercício de um direito particular". Obrigações de resultado demandam "dos Estados que alcancem objetivos específicos para satisfazer parâmetros substantivos. (...) direitos econômicos e sociais tipicamente impõem ambas obrigações de conduta e de resultado". <sup>25</sup>

## c) princípio da inversão do ônus da prova

Nos termos do artigo 2 (1) do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os Estados têm a obrigação de adotar todas as medidas necessárias, utilizando o máximo de recursos disponível, para a realização dos direitos sociais.

É com base neste dever que emerge o princípio da inversão do ônus da prova. Como leciona Asborn Eide: "Um Estado que clame não ter a possibilidade de satisfazer suas obrigações por motivos de força maior tem o ônus de provar que este é o caso e que tem sem sucesso buscado obter suporte internacional para assegurar a disponibilidade e a acessibilidade de direitos"<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> José Joaquim Gomes Canotilho, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, Livraria Almedina, Coimbra, 1998.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> David Bilchitz, Poverty and Fundamental Rights: The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights, Oxford/NY, Oxford University Press, 2007, p.183-184.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Asborn Eide, Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights, In: Eide, A, C. Krause and A. Rosas (eds), Economic, Social and Cultural Rights: a textbook. 2nd revised edition, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p.27



d) princípio da participação, transparência e accountability

Outro relevante princípio no campo dos direitos sociais atém-se ao dever dos Estados de assegurar mecanismos de participação, transparência e accountability nos processos de elaboração, implementação e impacto das políticas públicas sociais. Daí a importância do componente democrático na formulação, na realização e no impacto de políticas públicas sociais, bem como do próprio orçamento público, como eficaz instrumento no combate à corrupção.

## e) deveres dos Estados

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em seu General Comment n.12, realça as obrigações do Estado no campo dos direitos econômicos, sociais e culturais: respeitar, proteger e implementar.

Quanto à obrigação de respeitar, obsta ao Estado que viole tais direitos. No que tange à obrigação de proteger, cabe ao Estado evitar e impedir que terceiros (atores não-estatais) violem estes direitos. Finalmente, a obrigação de implementar demanda do Estado a adoção de medidas voltadas à realização destes direitos.

Passa-se neste momento ao enfoque da proteção dos direitos sociais na Constituição Brasileira de 1988. Como será sustentado, a Carta de 1988 acolhe a concepção contemporânea de direitos humanos, empresta especial destaque aos direitos sociais como direitos fundamentais e atribui aos direitos enunciados pelos tratados de direitos humanos ratificados pelo Brasil (como é o caso do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) status constitucional. Verificar-se-á que os direitos sociais encontram consistente e sólida proteção na esfera internacional e constitucional, o que demanda do Estado Brasileiro o cumprimento de deveres jurídicos atinentes à implementação destes direitos.

## 3. A Proteção dos Direitos Sociais na Constituição de 1988

A Constituição Brasileira de 1988 simboliza o marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no país. O texto constitucional demarca a ruptura com o regime autoritário militar instalado em 1964, refletindo o consenso democrático "pós ditadura". Após vinte e um anos de regime autoritário, objetiva a Constituição resgatar o Estado de Direito, a separação dos poderes, a Federação, a Democracia e os direitos fundamentais, à



luz do princípio da dignidade humana. O valor da dignidade da pessoa humana, como fundamento do Estado Democrático de Direito (artigo 1º, III da Constituição), impõe-se como núcleo básico e informador de todo ordenamento jurídico, como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação do sistema constitucional.

Introduz a Carta de 1988 um avanço extraordinário na consolidação dos direitos e garantias fundamentais, situando-se como o documento mais avançado, abrangente e pormenorizado sobre a matéria, na história constitucional do país. É a primeira Constituição brasileira a iniciar com capítulos dedicados aos direitos e garantias, para, então, tratar do Estado, de sua organização e do exercício dos poderes. Ineditamente, os direitos e garantias individuais são elevados a cláusulas pétreas, passando a compor o núcleo material intangível da Constituição (artigo 60, parágrafo 4º). Há a previsão de novos direitos e garantias constitucionais, bem como o reconhecimento da titularidade coletiva de direitos, com alusão à legitimidade de sindicatos, associações e entidades de classe para a defesa de direitos.

De todas as Constituições brasileiras, foi a Carta de 1988 a que mais assegurou a participação popular em seu processo de elaboração, a partir do recebimento de elevado número de emendas populares. É, assim, a Constituição que apresenta o maior grau de legitimidade popular.

A Constituição de 1988 acolhe a idéia da universalidade dos direitos humanos, na medida em que consagra o valor da dignidade humana, como princípio fundamental do constitucionalismo inaugurado em 1988. O texto constitucional ainda realça que os direitos humanos são tema de legítimo interesse da comunidade internacional, ao ineditamente prever, dentre os princípios a reger o Brasil nas relações internacionais, o princípio da prevalência dos direitos humanos. Trata-se, ademais, da primeira Constituição Brasileira a incluir os direitos internacionais no elenco dos direitos constitucionalmente garantidos.

Quanto à indivisibilidade dos direitos humanos, há que se enfatizar que a Carta de 1988 é a primeira Constituição que integra ao elenco dos direitos fundamentais, os direitos sociais e econômicos, que nas Cartas anteriores restavam pulverizados no capítulo pertinente à ordem econômica e social. Observe-se que, no Direito brasileiro, desde 1934, as Constituições passaram a incorporar os direitos sociais e econômicos. Contudo, a Constituição de 1988 é a primeira a afirmar que os direitos sociais são direitos fundamentais, tendo aplicabilidade imediata.



Nesse passo, a Constituição de 1988, além de estabelecer no artigo 6° que são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, ainda apresenta uma ordem social com um amplo universo de normas que enunciam programas, tarefas, diretrizes e fins a serem perseguidos pelo Estado e pela sociedade. A título de exemplo, destacam-se dispositivos constitucionais constantes da ordem social, que fixam, como direitos de todos e deveres do Estado, a saúde (artigo 196), a educação (artigo 205), as práticas desportivas (artigo 217), dentre outros. Nos termos do artigo 196, a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. No campo da educação, a Constituição determina que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, acrescentando que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. Para os direitos sociais à saúde e à educação, a Constituição disciplina uma dotação orçamentária específica<sup>27</sup>, adicionando a possibilidade de intervenção federal nos Estados em que não houver a observância da aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (artigo 34, VII, e).

Adicione-se que erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais constitui objetivo fundamental do Estado Brasileiro, elevado a princípio fundamental do constitucionalismo de 1988.

A ordem constitucional de 1988 acabou por alargar as tarefas do Estado, incorporando fins econômico-sociais positivamente vinculantes das

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Quanto ao direito à educação, dispõe o artigo 212 da Constituição: "A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino". Quanto ao direito à saúde, os recursos orçamentários serão dispostos em conformidade com os critérios estabelecidos no artigo 198 da Constituição.



instâncias de regulação jurídica. A política deixa de ser concebida como um domínio juridicamente livre e constitucionalmente desvinculado. Os domínios da política passam a sofrer limites, mas também imposições, por meio de um projeto material vinculativo. Surge verdadeira configuração normativa da atividade política. Como afirma J.J.Gomes Canotilho: "A Constituição tem sempre como tarefa a realidade: juridificar constitucionalmente esta tarefa ou abandoná-la à política, é o grande desafio. Todas as Constituições pretendem, implícita ou explicitamente, conformar o político." 28

Cabe ainda mencionar que a Carta de 1988, no intuito de proteger maximamente os direitos fundamentais, consagra dentre as cláusulas pétreas, a cláusula "direitos e garantias individuais". Considerando a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, a cláusula de proibição do retrocesso social<sup>29</sup>, o valor da dignidade humana e demais princípios fundamentais da Carta de 1988, conclui-se que esta cláusula alcança os direitos sociais. Para Paulo Bonavides: "os direitos sociais não são apenas justiciáveis, mas são providos, no ordenamento constitucional da garantia da suprema rigidez do parágrafo 4º do art.60." São, portanto, direitos intangíveis, direitos irredutíveis, de forma que tanto a lei ordinária, como a emenda à Constituição que afetarem, abolirem ou suprimirem os direitos sociais, padecerão do vício de inconstitucionalidade.

Desde o processo de democratização do país e em particular a partir da Constituição Federal de 1988, os mais importantes tratados internacionais de proteção dos direitos humanos foram ratificados pelo Brasil<sup>31</sup>, destacando-se, no âmbito dos direitos sociais e

<sup>28</sup> José Joaquim Gomes Canotilho, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, Livraria Almedina, Coimbra, 1998.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> A respeito da necessária aplicação progressiva dos direitos sociais e econômicos e da consequente cláusula da proibição do retrocesso social, ver artigo 2º, parágrafo 1º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, bem como o General Comment n.03 do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (General Comment n.3, UN doc. E/1991/23).

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Paulo Bonavides, Curso de Direito Constitucional, Ed. Malheiros, São Paulo, 2000.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Dentre eles, destacam-se: a) a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989; b) a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 28 de setembro de 1989; c) a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990; d) o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 24 de janeiro de 1992; e) o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992; f) a Convenção Americana de Direitos Humanos, em 25 de setembro de 1992; g) a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995; h) o Protocolo à Convenção Americana referente



econômicos, a ratificação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em 1992 e do Protocolo de San Salvador em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, em 1996.

Além dos significativos avanços decorrentes da incorporação, pelo Estado Brasileiro, da normatividade internacional de proteção dos direitos humanos, o pós-1988 apresenta a mais vasta produção normativa de direitos humanos de toda a história legislativa brasileira. A maior parte das normas de proteção aos direitos humanos foi elaborada após a Constituição de 1988, em sua decorrência e sob a sua inspiração.

A Constituição Federal de 1988 celebra, deste modo, a reinvenção do marco jurídico normativo brasileiro no campo da proteção dos direitos humanos, em especial dos direitos sociais.

Considerando a proteção internacional e constitucional dos direitos sociais, analisar-seá o impacto da dívida pública na implementação dos direitos sociais.

## 4. O Impacto da Dívida na Implementação dos Direitos Sociais

O endividamento externo e interno é um dos principais fatores a comprometer o orçamento público brasileiro, consumindo elevada parcela dos recursos públicos, que deixam de ser endereçados a políticas públicas essenciais para a implementação dos direitos sociais, como saúde, educação, moradia, transporte, assistência social, saneamento básico, dentre outros.

Ao apreciar a execução do orçamento federal em 2008, avaliando a distribuição de recursos correspondentes ao total de R\$924 bilhões, conclui a pesquisa da Auditoria Cidadã da Dívida<sup>32</sup>:

"As **despesas com o serviço da dívida** (juros mais amortizações, exclusive o refinanciamento) **consumiram 30,57**% dos recursos do período, ou seja, o equivalente a R\$ 282

à Abolição da Pena de Morte, em 13 de agosto de 1996; i) o Protocolo à Convenção Americana em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 21 de agosto de 1996; j) o Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional, em 20 de junho de 2002; k) o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, em 28 de junho de 2002; e l) os dois Protocolos Facultativos à Convenção sobre os Direitos da Criança, referentes ao envolvimento de crianças em conflitos armados e à venda de crianças e prostituição e pornografia infantis, em 24 de janeiro de 2004. A estes avanços, soma-se o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em dezembro de 1998.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Ver Auditoria Cidadã da Dívida, boletim n.19, www.divida-auditoriacidada.org.br



bilhões, e foram muitas vezes superiores aos gastos com áreas sociais fundamentais, como saúde (4,81%), educação (2,57%) e assistência social (3,08%). Além disso, é quase nulo o valor destinado a setores importantes como Organização Agrária (com apenas 0,27% dos gastos), Transporte (0,51%), Ciência e Tecnologia (0,43%), Habitação (0,02%) e Saneamento (0,05%)<sup>33</sup>".

Organismos internacionais têm considerado a dívida externa como um obstáculo central dos países em desenvolvimento no que se refere ao cumprimento das obrigações internacionais em matéria de direitos sociais previstas no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. No entender do UN High Level Task Force on the Implementation of the right to development<sup>34</sup>:

"a heavy debt burden is a major obstacle for poor developing countries in meeting their obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights" (...) the poverty afflicting least developed countries is exacerbated by an unsustainable debt burden and the billions of dollars that those countries pay in their debt-servicing obligations divert a large part of scarce resources from crucial programmes of education, health care and infrastructure, severely limiting the prospects for the realization of the right to development. State's obligation to debt had to take sufficiently into account national priorities of human development and poverty reduction, consistent with its human rights obligations and the need to maintain trust in the financing system<sup>36</sup>.

Na percepção do UN High Level Task Force on the Implementation of the right to development, o investimento de bilhões de dólares no pagamento de dívidas insustentáveis, tendo como mais grave conseqüência a escassez de recursos em programas essenciais nas esferas da educação, saúde e infra-estrutura social, estaria a limitar a realização do direito ao

<sup>35</sup> Em seu General Comment n.02, o Committee on Economic, Social and Cultural Rights observa: "international measures to deal with the debt crisis should take full account of the need to protect economic, social and cultural rights through, inter alia, international cooperation. In many situations, this might point to the need for major debt relief initiatives".

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Fonte: SIAFI - Orçamento Geral da União – Sistema Access da Câmara dos Deputados. Não inclui o "refinanciamento" da dívida, ou seja, o pagamento de amortizações realizado por meio da emissão de novos títulos.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Ver E/CN.4/2005/WG.18/2, para 48.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Ver E/CN.4/2005/WG.18/TF/3, para 63.



desenvolvimento. Adverte o UN High Level Task Force que as obrigações dos Estados relativas ao pagamento de dívidas devem levar em consideração as prioridades nacionais no que tange ao desenvolvimento humano e à redução da pobreza decorrentes das obrigações internacionais em matéria de direitos humanos.

Neste sentido, faz-se necessário definir a sustentabilidade da dívida à luz dos deveres dos Estados no que se refere à redução da pobreza e à promoção e à proteção dos direitos humanos<sup>37</sup>. Sob a perspectiva dos direitos humanos, o pagamento da dívida deve ser restringido ao limite que não traduza, em hipótese alguma, violação a direitos sociais básicos, como os direitos à alimentação, à saúde, à educação, à seguridade social, dentre outros.

## 5. Conclusão

No caso brasileiro, reitere-se, as despesas com o serviço da dívida consumiram 30,57% do orçamento público de 2008, sendo significativamente superior aos gastos destinados a áreas sociais fundamentais, como saúde (4,81%), educação (2,57%), assistência social (3,08%), habitação (0,02%) e saneamento básico (0,05%).

A elevada dotação orçamentária destinada ao pagamento da dívida pública constitui grave ofensa ao dever do Estado Brasileiro de implementar os direitos sociais consagrados pela ordem normativa internacional e constitucional. Tal pagamento simboliza afronta do Estado Brasileiro aos deveres assumidos no plano internacional e constitucional relativamente à implementação dos direitos sociais. Viola, ademais, a necessidade de assegurar a tais direitos absoluta prioridade, mediante a preservação de seu núcleo essencial ("minimum core obligation"), com a observância do princípio da aplicação progressiva dos direitos sociais, a vedar o retrocesso social. Afronta, ainda, o Estado Brasileiro a obrigação jurídica de investir o máximo dos recursos disponíveis para alcançar, progressivamente, a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais — obrigação decorrente do Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais e do Protocolo de San Salvador em matéria de direitos sociais.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Ver E/CN.4/2005/WG.18/TF/3, para 62.



Concluí-se, portanto, que a execução do orçamento federal em 2008, sob o prisma da distribuição de recursos, caracteriza grave inconstitucionalidade, configurando, ainda, ilícito internacional, em violação direta aos dispositivos enunciados nos artigos 30, III, 60, 196, 198, 205 e 212 da Constituição Brasileira, bem como nos artigos 20, 11, 12 e 13 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais e nos artigos 10, 10, 13 do Protocolo de San Salvador em matéria de direitos sociais, ambos ratificados pelo Estado Brasileiro.

São Paulo, 31 de janeiro de 2010.

Flávia Piovesan



## ANEXO 3 RELATÓRIO FINAL DA CPI DA DÍVIDA APROVADO POR 8 MEMBROS DA CPI



# ANEXO 4 VOTO EM SEPARADO DA CPI DA DÍVIDA ASSINADO POR 8 MEMBROS DA CPI



## ANEXO 5

## PÁGINA 4076 DO DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL DE 5 DE OUTUBRO DE 1989

4076 Quinta-feira 5

### DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL

Outubro de 1989

O Sr. Plínio Arruda Sampaio — Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (Nelson Carneiro)
 — Concedo a palavra ao nobre Congressista.

O SR. PLÍNIO ARRUDA SAMPAIO (PT — SP. Como Líder. Pela ordem.) — Sr. Presidente, o PT vota a favor. Já havia declarado o voto.

O Sr. Gastone Righi — Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (Nelson Carneiro)
 — Concedo a palavra ao nobre Congressista.

O Sr. GASTONE RIGHI (PTB — SP. Como Líder. Pela ordem.) — Sr. Presidente, o PTB vota a favor.

O Sr. Fernando Santana — Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (Nelson Carneiro)
 — Concedo a palavra ao nobre Congressista.

O SR. FERNANDO SANTANA (PCB — BA. como Líder. Pela ordem.) — Sr. Presidente, o PCB vota a favor.

O Sr. Domingos Leonelli — Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (Nelson Carneiro)

— Concedo a palavra ao nobre Congressista.

O SR. DOMINGOS LEONELLI (PSB -BA. Como Líder. pela ordem. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, o PSB trabalhou, fez um grande esforço coroado de êxito, para que V. Ex\* presidisse, com sucesso, com a competência e a sabedoria que presidiu, um acordo que previa exatamente o envio do, presumivelmente, extraordinário trabalho do Deputado Luiz Salomão. Todos concordaram, na reunião de Líderes, que pouca gente ou quese ninguém tinha examinado o seu conteúdo. É verdade que ele foi lido hoje. Mas, um trabalho desta profundidade, envolvendo as coisas que envolvem, não pode — a meu ver — merecer um voto responsável, contra ou a favor, sem um exame aprofundado.

O nosso Partido se abstém de votar e reitera o seu apelo para que essa matéria não seja votada e seja remetida à Comissão que se está formando. O SR. PRESIDENTE (Nelson Carneiro)

— Há algum Líder presente que ainda não foi chamado? (Pausa.)

Na forma regimental, tendo-se manifestado contra as Lideranças dos dois maiores Partidos, a Mesa vai declarar rejeitado o requitimento.

O Sr. Vivaldo Barbosa — Sr. Presidente faço pedido de verificação de votação.

O SR. PRESIDENTE (Nelson Carneiro)
 — O nobre Congressista Vivaldo Barbosa pede verificação de votação.

Peço aos Srs. Deputados ocupem os seus lugares. (Pausa.)

O SR. PRESIDENTE (Nelson Carneiro)

— A Mesa não quer surpreender o Plenário, quer dizer a sua decisão antecipada se for mantido o voto contrário, fica criada a Comissão e encerrado o debate. A Mesa não enviará o trabalho do nobre Deputado Luiz Salomão ao exame da Comissão Mista. O própno Deputado poderá levar seu trabalho, se o desejar, mas não será uma deliberação do Congresso Nacional.

O Sr. Ibsen Pinheiro — Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (Nelson Carneiro)

— Concedo a palavra ao nobre Congressista.

O SR. IBSEN PINHEIRO (PMDB — RS. Pela ordem.) — Sr. Presidente, infere-se, também, que a deliberação relativa ao Relatório Severo Gomes e ao adendo Pompeu de Sousa estão preservados.

O SR. PRESIDENTE (Nelson Carneiro)

— A Presidência solicita a todos os Srs. Congressista ocupem os seus lugares, a fim de ter início a votação pelo sistema eletrônico.

O Sr. Ricardo Fiuza — Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem.

O SR. PRESIDENTE (Nelson Carneiro)
 Concedo a palavra ao nobre congressista.

O SR. RICARDO FIUZA (PFL — PE Pela ordem.) — Sr. Presidente, peço aos meus Companheiros de Bancada vontem "não".

 O SR. PRESIDENTE (Nelson Carneiro)
 — Os Srs. Congressistas que se encontram nas bancadas queiram acionar, simultaneamente, o botão preto no painel e a chave sob a bancada, até que as luzes do posto se apaguem. (Pausa.)

Todos os Srs. Congressistas já votaram? (Pausa.)

(Procede-se a votação )

O SR. PRESIDENTE (Nelson Carneiro)
—Presentes 58 Srs. Congressistas. Não houve quorum.

O SR. PRESIDENTE (Nelson Carneiro)

— A Mesa convoca uma sessão imediatamente, para a leitura da Mensagem Presidencial
nº 181, de 1989-CN, atraves da qual o Senhor
Presidente da República submete à deliberação do Congresso Nacional o Projeto de Lei
nº 54, de 1989-CN, que "estima a Receita e
fixa a Despesa da União para o exercicio financeira de 1990".

O Sr. Nelton Friedrich — Peço a palavra, Sr. Presidente, para uma questão de ordem.

O SR. PRESIDENTE (Nelson Carneiro)
 Concedo a palavra ao nobre Congressista.

O SR. NELTON FRIEDRICH (PSDB — PR. Para questão de ordem. Sem revisão do orador.) — Sr. Presidente, enquanto se está aguardando, sei que não mais que alguns segundos, aiguem votar, e por ter V Ex² feito uma referência importante sobre a necessidade de que, neste novo prazo, a nova Comissão, realmente, possa concluir os seus trabalhos, quero formular um apelo.

Muitos Parlamentares gostariam de participar de uma Comissão como essa. Mas ha uma frente de atividades nesta Casa, e só alguns poderão la estar. Que as Lideranças dos Partidos, portanto, possam, com cautela, evitar o que já aconteceu, em que muitos tiveram uma ou duas ou tres presenças nas reuniões de mais de 6 meses.

É o apelo que faço, lembrando a necessidade de que sejam criteriosamente escolhidos os Parlamentares que vão compor essa Comissão Mista.

Era o que tinha a dizer, Sr Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Nelson Carneiro)

—As Lideranças estão ouvindo V Ext, e certamente atenderão ao apelo que acaba de ser formulado.

Está encerrada a sessão

(Levanta-se a sessão as 21 horas e 25 minutos.)