Hermes Zaneti

O COMPLÔ

como o sistema financeiro e seus agentes políticos sequestraram a economia brasileira



2ª edição
atualizada e ampliada

O Complô

2ª edição, 2024

Hermes Zaneti

O Complô

Como o sistema financeiro e seus agentes políticos sequestraram a economia brasileira

Prefácio à 2ª edição

Ladislau Dowbor
14 de dezembro de 2023

A deformação dos sistemas financeiros em geral está na linha de frente das análises de economistas de primeira ordem, como Joseph Stiglitz, Mariana Mazzucato, Michael Hudson, Brett Christophers, Ellen Brown, Marjorie Kelly, Ann Pettifor, Thomas Piketty, Jayati Ghosh, Muhammad Yunus e tantos outros. As pessoas não se dão conta, mas a BlackRock, na mão de Larry Fink, administra 10 trilhões de dólares, enquanto o orçamento de Biden, orçamento federal dos EUA, é de 6 trilhões. A BlackRock não produz, é o que chamam de *asset management*, gestão de ativos, trabalha com dinheiro dos outros. O mercado de derivativos gere acima de 600 trilhões de dólares, seis vezes o PIB mundial. Chamam a si mesmo de investidores, mas são especuladores. O que ganham não são lucros sobre produção, é rentismo sobre especulação. *Extractive capitalism*, como é hoje chamado, ou ainda *rentier capitalism*. Bauman é mais direto, chama de 'capitalismo parasitário'.

A explosão da desigualdade no mundo, inclusive no Brasil, está diretamente ligada a esta subordinação do capitalismo produtivo ao capitalismo rentista. Nas últimas décadas, o dinheiro que era impresso pelos governos passou a ser emitido, de forma virtual, pelos próprios grupos financeiros. São apenas sinais magnéticos, e na era da conectividade global o dinheiro virtual passa a girar em torno do planeta, praticamente sem controle. Como ordem de grandeza, o

dinheiro imaterial representa no mundo cerca de 95% da chamada liquidez. As finanças são hoje globais, e não há governo global. O BIS de Basileia, que se auto-intitula de banco central dos bancos centrais, apenas dá bons conselhos. Este pano de fundo da transformação do sistema financeiro é importante para entendermos como se generalizou o descontrole do que hoje se chama de financeirização, e em particular de como esse sistema se apresenta no Brasil.

O cerne do presente livro de Hermes Zaneti, é a batalha que se gerou, com seu forte protagonismo, para tentar proteger o Brasil de um sistema financeiro descontrolado. Na Constituição de 1988, conseguiu-se introduzir um teto nas taxas de juros do sistema financeiro, visando proteger o país da agiotagem, a chamada usura. O texto aprovado foi o seguinte:

> Art. 192, VIII, par.3: As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano. A cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar.

Trata-se de juros reais, portanto acima da inflação, assegurando sólida remuneração para os banqueiros e especuladores, sobretudo considerando que trabalham com dinheiro dos outros. O livro do Zaneti traz em detalhe como os banqueiros, nacionais e internacionais, conseguiram simplesmente tirar o artigo da Constituição, tornando a agiotagem legal, por falta de caracterização de crime. Em vez de cumprirem a lei, simplesmente tiraram o artigo, o que permitiu que o crime deixasse de ser crime, por falta de caracterização legal. A usura hoje generalizada no país é formalmente legal, mas não legítima. Não precisaram convocar outra Constituinte, bastou articular os interesses financeiros em diversas esferas políticas. Com que facilidade grupos financeiros privados, nacionais e internacionais, conseguem simplesmente deformar a lei fundamental do país, a Constituição.

O livro que segue conta como o caso foi, é uma leitura que amarra, pois quem escreve viveu o processo, participou da luta. E se trata de um tema fundamental, pois muda em profundidade o funcionamento da nossa economia. A presente nova edição constitui uma atualização, e me permito aqui trazer o cálculo do fluxo financeiro integrado, a quantificação do dreno financeiro, quanto custa ao país a esterilização de cerca de um terço do PIB por interesses financeiros improdutivos. A contribuição mais ampla de Carlos Alves Muller traz também uma ótima sistematização teórica. Da minha parte, aqui, essencialmente os números do dreno financeiro que assola o país.

O básico é o seguinte: quando rende mais o rentismo financeiro, ou seja, a aplicação em títulos e diversos "produtos" financeiros, do que abrir uma empresa e realizar um investimento produtivo, o dinheiro flui para onde rende mais: para ganhos improdutivos. Um exemplo: quando o governo eleva a taxa básica de juros (Selic) para 13,75%, este valor será pago pelo governo, aos detentores privados dos títulos da dívida pública, basicamente os 10% mais ricos da sociedade, usando os impostos que pagamos. Ou seja, esses impostos, em vez de financiarem educação, saúde ou infraestruturas, vão para os grandes grupos financeiros, que aqui chamamos de "mercados". O Estado não se endividou para construir escolas, por exemplo, ou no Bolsa Família: 82% do aumento da dívida pública resultam de juros acumulados. Sem nenhuma contribuição produtiva, esses grupos drenam anualmente, só nesta modalidade, cerca de 600 bilhões de reais, ou seja, o equivalente a cerca de 6% do PIB. Esses 6% do PIB podiam se transformar em investimentos produtivos, mas para que um dono de fortuna vai arriscar no mercado real, se pode ganhar 13,75% sem risco e sem esforço? No momento em que escrevemos, este juro escandaloso baixou para 11,75%, igualmente absurdo.

O endividamento público poderia se justificar se, por exemplo, financiasse um programa de apoio tecnológico à agricultura familiar: resultaria uma produtividade mais elevada, mais produto, cujo

consumo por sua vez permitiria o retorno para os produtores, os empresários da cadeia alimentar, e o próprio Estado no imposto sobre o consumo e diversos pontos do ciclo produtivo dinamizado. No nosso caso, o fato de 82% do aumento da dívida resultar de juros acumulados, significa que estamos simplesmente alimentando especuladores financeiros.

Segundo pesquisa de Carlos Luque, "Desde 1995 o governo pagou aos detentores da dívida pública o equivalente a 5-7% do PIB ao ano, muito mais do que o déficit das aposentadorias ou outros itens de gastos objeto de muita discussão no Congresso e na mídia".[1] Um dreno improdutivo deste porte necessita de uma narrativa: se trataria de proteger a população da inflação. É uma farsa evidentemente, pois só numa economia sobreaquecida, que precisa ser esfriada, e, portanto, com inflação por excesso de demanda, elevar a taxa sobre a dívida pública seria eficiente. O último ano de crescimento significativo no Brasil foi em 2013, 3,0%.

Numa economia estagnada, transferir mais recursos públicos para grupos financeiros que reaplicam para obter mais juros, em vez de financiar infraestruturas, por exemplo, o que dinamizaria a economia, constitui uma apropriação indébita de recursos públicos.[2] Em 2023 terão sido cerca de 700 bilhões drenados. Para termos uma ordem de grandeza do que este montante significa, lembremos da batalha parlamentar que foi, em dezembro de 2022, obter no Congresso a autorização de 145 bilhões, com a PEC da Transição, para enfrentar situações mais críticas da população. Esse montante representa aproximadamente 1,5% do PIB.

Outro dreno é a evasão fiscal. O SINPROFAZ estima que "de 1º de janeiro a 23 de novembro [2020], o Brasil perdeu R$ 562 bilhões

---

1. Carlos Luque – Uso e abuso da taxa de juros, **Valor**, 11 de maio de 2022.

2. "Apropriação indébita" é o termo utilizado para este tipo de desvio. Em nível inferior seria "roubo", e em nível superior seria "contabilidade criativa", como no caso das Americanas. Apropriação indébita é em geral legal, simplesmente porque são os beneficiários que fazem as leis que a autorizam. Mas não tem contrapartida produtiva. Ver **Apropriação indébita**, Gar Alperovitz e Lew Daly, Ed. Senac, 2010, https://dowbor.org/2010/11/apropriacao-indebita-como-os-ricos-estao-tomando-a-nossa-heranca-comum.html

devido a práticas ilícitas para evitar o pagamento de impostos. São recursos que, se tivessem entrado no caixa do Governo, poderiam ser revertidos em políticas públicas: em estradas, construções de escolas, ou como agora, na pandemia, com mais investimentos em saúde ou ajudando a população mais vulnerável com o auxílio emergencial".[3] São 7,6% do PIB da época. As pessoas comuns não têm como praticar a evasão, ou porque são assalariados, e têm desconto na folha, ou porque são consumidores: a massa da população gasta o essencial com compras e paga os impostos incorporados no preço. Já temos aqui, somando a dívida pública e evasão, por baixo, um dreno de 12% do PIB. Lembremos que o Bolsa Família representa cerca de 1,5% do PIB.

Os juros praticados no Brasil, para pessoa física e pessoa jurídica, constituem um dreno mais amplo. Pesquisa apresentada em manchete do Estado de São Paulo, apontava que os juros tiravam um trilhão de reais da economia real, em 2016, o que representava na época 16% do PIB.[4] O relatório *Estatísticas monetárias e de crédito* do Banco Central, de janeiro de 2023, apresenta os dados do volume de crédito privado concedido a pessoas físicas e jurídicas, com um total de 5,3 trilhões, distribuídos em 1,4 trilhão para pessoa jurídica no crédito livre, pagando juros de 23,1% (seria 3 a 4% na Europa); 1,8 trilhão concedido a pessoas físicas, com juros de 55,8%; e 2,2 trilhões em crédito direcionado. "A taxa média de juros das contratações finalizou o ano de 2022 em 29,9% a.a."[5] Essa média sobre os 5,3 trilhões concedidos em 2022 daria um dreno real da mesma ordem que o de 2016, cerca de 1,5 trilhão.

As pessoas em geral têm dificuldade em "materializar" na sua cabeça o que representa um trilhão e meio de reais. Mas dividido pela

---

3. Ver também CLEMENTE, Felippe *et al.* Brazilian Evidence on Tax Evasion and Enforcement. **Criminal Justice Review**, 2021 – Sage Publications. Os dados para 2022 são de 626 bilhões – https://www.sinprofaz.org.br/noticias/sonegometro-fecha-ano-com-valor-superior-a-r-626-bilhoes/

4. Crise de crédito tira R$1 tri da economia e piora recessão – OESP, 18 de dezembro de 2016. Ver análise em: DOWBOR, L. **A Era do Capital Improdutivo**. São Paulo: Autonomia Literária-Outras Palavras, 2017, p. 211. Disponível em https://dowbor.org/2017/08/antonio-martins-a-era-do-capital-improdutivo-e-como-supera-la-agosto-2017-2p.html

5. Banco Central. **Estatísticas monetárias e de crédito**, 27 jan. 2023. Em 12 de dezembro de 2023, a usura se mantém: juros de 22,8% para pessoa jurídica e 55,4% para pessoa física. Estabilidade impressionante. https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasmonetariascredito

população, 203 milhões, é um custo de 7 mil reais para cada um de nós. Daria também para construir 15 milhões de casas populares. Esse volume de juros extraídos de famílias e de empresas reduz drasticamente o consumo privado e o investimento empresarial, atingindo também o emprego, e contribuindo para a desindustrialização do país. Alguma parte disso volta para a economia? Não temos esse dado para o Brasil, mas o cálculo equivalente nos Estados Unidos, do Roosevelt Institute, é de que são apenas 10%. Mariana Mazzucato, no caso da Grã-Bretanha, calcula 15%. De toda forma, trata-se de um gigantesco dreno improdutivo, que gera as fortunas impressionantes dos bilionários brasileiros que a Forbes apresenta, e também dos grandes gestores de ativos internacionais.[6]

Lembremos que o que restou do artigo 192 é o subtítulo: "O sistema financeiro nacional, [será] estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade". Não se trata de generosidade, pois o dinheiro que o banco nos empresta é nosso, e o dinheiro da dívida pública é dos nossos impostos. As pessoas também não têm visão clara do que é usura, ou agiotagem. Na França, por exemplo, a proibição da usura está no código do consumidor, definida como cobrança de uma taxa de juros que ultrapasse em um terço a taxa média praticada pelas instituições financeiras no trimestre anterior. O exemplo é que um empréstimo entre 3 mil e 6 mil euros, em que a taxa de juros média no mercado é de 7,35% ao ano, não poderá ultrapassar 9,80%. Para um montante acima de 6 mil euros, em que a taxa média anual é de 3,70%, não poderá ultrapassar 4,93% ao ano.[7]

Importante referir que só no Brasil se usa apresentar as taxas de juros no setor privado como juros mensais. Isso foi herdado da fase da hiperinflação, em que chegamos a variações mensais tão elevadas

---

6. MAZZUCATO, Mariana. **The Value of Everything**, 2018, p.136 (edição original em inglês). "O setor financeiro presentemente representa uma parte significativa e crescente do valor agregado e dos lucros da economia. Mas apenas 15% dos fundos gerados vão para empresas nas indústrias não-financeiras."

7. Banque de France. **Taux d'usure 2022** – https://www.banque-france.fr/statistiques/taux-dusure-2022t1

que os juros também passaram a ser calculados ao mês. A hiperinflação foi derrubada em 1994, mas os bancos continuaram a apresentar a taxa de juros ao mês, o que a torna comparável ao que se cobra no resto do mundo, só que ao ano. Na Constituição, os 12% de juros reais se referiam obviamente a juros ao ano, e a taxa Selic, juros interbancários e sobre a dívida pública, também é calculada como anual.

Um exemplo prático: o Santander mandou para o meu celular essa oferta que transcrevo textualmente: "Santander: Ladislas, ótima notícia p/os momentos de sufoco! A taxa de juros do seu limite da conta caiu p/5.9% a.m., até 31/01/2023." Não pedi esta oferta, invadem o meu celular, imagino que chegou a milhões, e que muita gente no sufoco poderia achar que é realmente uma "ótima notícia" poder se enforcar num empréstimo inicial que nunca vão conseguir saldar. Juros ao mês de 5,9% equivalem a praticamente 100% ao ano (98,95%). O banco trabalha com desinformação, pouca gente saberá calcular o juro composto anual. O Santander é o banco de origem do atual presidente do Banco Central.

Não à toa, temos 79% das famílias no Brasil atoladas em dívidas, trabalhando para pagar juros, e frequentemente apenas alongando a dívida.[8] Cerca de um terço estão em bancarrota pessoal, e 72 milhões de adultos inadimplentes. Não há controle, o Banco Central é "autônomo", ou seja, controlado pelos grupos que deveria regular. A facilidade com a qual os grupos financeiros se apropriaram da instituição reguladora, tão importante para que os recursos financeiros sirvam à economia, e não o contrário, lembra muito a facilidade com a qual conseguiram tirar o artigo 192 da Constituição: não precisaram de constituinte, apenas se apoiaram nos interesses financeiros dos deputados e senadores. Lembrando que entre 1997 e 2015, as corporações foram autorizadas a financiar as campanhas eleitorais;

8. RIBEIRO, W. **Com maior inadimplência em 12 anos, endividamento atinge 79,3% das famílias**. UOL, [S.l.], 10 out. 2022. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/10/10/com-endividamento-em-setembro-inadimplencia-atinge-maior-valor-em-12-anos.htm

apenas no final de 2015 o STF se deu conta de que o artigo primeiro da Constituição, "todo poder emana do povo", tinha sido violado, e a autorização foi revogada. Mas o mal já estava feito. Nos Estados Unidos, onde autorização semelhante foi adotada em 2010, e segue em vigor, os americanos comentam que "temos o melhor congresso que o dinheiro pode comprar". O Banco Central passa a ser um veículo de transferência de recursos públicos para as elites.

Outro dreno é representado pelas renúncias fiscais. Segundo informe da Câmara dos Deputados, "as renúncias de impostos concedidos pela União a parcelas da sociedade devem chegar a R$456 bilhões em 2023, ou 4,29% do Produto Interno Bruto (PIB). O total é um pouco superior ao que o governo gasta anualmente com o pagamento de pessoal" (Câmara dos Deputados, 2022).[9] Aqui também se trata de grupos que utilizam, como todos nós, recursos públicos (universidades públicas, ruas asfaltadas etc.) mas que não pagam impostos. Não é propriamente vazamento, é dinheiro que deixa de entrar. Com uma carga tributária da ordem de 34%, o problema nosso não é de falta de recursos, e sim de para onde são canalizados, e isso inclui o não pagamento do imposto devido.

Alguns drenos são mais escandalosos. Mas de forma geral, o que chamamos de elites, uma colusão de bilionários nacionais com as grandes corporações transnacionais, usam o Estado (que criticam) para que drene os próprios recursos do Estado, e facilite a apropriação improdutiva dos recursos das famílias e das empresas. Até aqui temos, como ordens de grandeza, e com variações na composição segundo os anos, 6 a 7% do PIB drenados pela dívida pública, cerca de 6% por evasão fiscal, cerca de 15% do PIB por juros extorsivos para pessoas físicas e pessoas jurídicas, mais de 4% por renúncias fiscais. Ou seja, por dreno do que entrou, e por não entrada do que é devido,

9. Renúncias fiscais chegarão a R$ 456 bilhões no ano que vem. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 29 set. 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/910855-RENUNCIAS-FISCAIS-CHEGARAO-A-R$-456-BILHOES-NO-ANO-QUE-VEM

o desequilíbrio é da ordem de 30% do PIB. Não à toa a economia está estagnada. Se o PIB não apresenta números ainda mais fracos, é porque lucros financeiros – rentismo sem contribuição produtiva – e exportações de bens primários aparecem como "produção", apesar de constituírem drenos igualmente.

O sistema tributário deformado faz igualmente parte do fluxo financeiro integrado. Desde 1995, lucros e dividendos distribuídos, no Brasil, não pagam impostos. Ou seja, os 290 bilionários que aparecem na Forbes de 2022 são isentos de impostos, com a justificativa de que as empresas que possuem já os pagaram. Naturalmente, a capitalização da empresa e o enriquecimento dos seus acionistas, como pessoas físicas, são coisas diferentes, mas o resultado é que os muito ricos simplesmente são isentos. Eu, como professor universitário, pago 27,5%. Com a aprovação da isenção em 1995, não pagar impostos se tornou legal. No caso do imposto territorial, o ITR (Imposto Territorial Rural), está vigente a obrigação, mas o imposto simplesmente não é cobrado, resultado do peso político do agronegócio, tanto na sua dimensão moderna corporativa como na dos latifúndios tradicionais herdados do passado. Caberia aqui acrescentar a grilagem, totalmente ilegal, mas tolerada.

O mesmo peso político (nacional e internacional) permite que a produção destinada à exportação não pague impostos. Trata-se da Lei Kandir, de 1996, que isenta de tributos a produção de bens primários e semielaborados destinados à exportação. Ou seja, ao mesmo tempo que se procedia à privatização da Vale, por exemplo, colocando-a nas mãos de acionistas privados nacionais e internacionais, o dreno de minérios, que constituem uma riqueza natural do país, passa a gerar dividendos, mas não receitas para o Estado. Exportações primárias, nas suas diversas dimensões, passam a ter vantagem sobre a produção para o mercado interno, mas geram poucos empregos, muitos desastres ambientais, e maior dependência relativamente aos interesses dos gigantes mundiais de intermediação de commodities. A

reprimarização geral da economia que vivemos nos últimos anos, bem como a desindustrialização do país, estão diretamente ligados a este marco institucional.[10]

O caso do petróleo é particularmente instrutivo. O Brasil controla o ciclo completo do petróleo: a tecnologia, a extração, o refino, a distribuição, a indústria petroquímica. Mas antes de tudo o petróleo está em território nacional, é uma riqueza da nação. Países que não têm petróleo são obrigados a pagar os preços internacionais. Mas o Brasil, que controla o ciclo completo, não tem nenhuma razão para se submeter às variações de preços internacionais, que resultam de escolhas políticas de um grupo restrito de corporações. A privatização, ao colocar o controle das empresas nas mãos de acionistas nacionais e internacionais, equivale a uma desnacionalização. Os lucros que anteriormente financiavam reinvestimento na empresa e políticas públicas financiadas pelos impostos correspondentes, se transformaram em grande parte em dividendos, eles mesmos isentos de impostos. Trata-se de uma apropriação de bens públicos, em nome da eficiência e da luta contra a corrupção. A população que agora paga o dobro pelo botijão de gás ou para encher o tanque do carro está alimentando acionistas, essencialmente grupos financeiros.[11]

Seria um desafio importante calcular quanto se perde pelos impostos não pagos, somando a isenção de lucros e dividendos distribuídos, as perdas que resultam da Lei Kandir, o ITR não aplicado, ou a elevação de preços de derivados do petróleo que elevam os custos de vida da população e os custos de produção das empresas – o custo

---

10. Sobre a reprimarização do país, ver a nota de Márcio Pochmann, **O violento consenso das commodities**, Outras Palavras, 30 jan. 2023. Disponível em: https://outraspalavras.net/crise-brasileira/pochmann-o-violento-consenso-das-commodities

11. Eduardo Fagnani me lembra que a Petrobrás, por exemplo, distribuiu ao todo, mais de R$ 217 bilhões em dividendos aos acionistas em 2022. E seus acionistas não pagarão um centavo de tributo. Em 2021 tinham sido 73 bilhões, multiplicaram por três em um ano (G1, 2022). https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/11/04/petrobras-triplica-os-dividendos-pagos-a-acionistas-em-2022-governo-fica-com-r-62-bilhoes.html – O Banco Mundial alertava já em 1993 que exportação bruta de recursos naturais deveria ser contabilizada como descapitalização, não 'produto'.

da energia penetra inúmeros setores e multiplica elevações de preços – sem contribuição produtiva correspondente. Somando os drenos, pelos juros sobre a dívida pública, a evasão fiscal, a agiotagem bancária, as renúncias fiscais, a isenção de lucros e dividendos, a isenção de exportações primárias (Lei Kandir), e o não-pagamento do ITR, e mesmo considerando que uma parte dos ganhos financeiros volta para a economia real, o fato é que o conjunto inviabiliza a economia do país. Hoje apenas funcionam o setor de exportação primária e o mercado financeiro.

Os chamados "mercados" e a direita em geral clamam pelo equilíbrio fiscal, ou seja, limitar os 'gastos' com educação, saúde, infraestruturas e semelhantes, na realidade investimentos nas pessoas e na economia real, enquanto geram exatamente o déficit ao drenarem os recursos do setor público, das famílias e das empresas produtivas, em proveito de lucros sobre exportações primárias e intermediação financeira, que chamam de 'investimentos'. Afirmar que uma elite improdutiva desvia 25% da economia real, é hoje uma conta conservadora. Lembremos que a fase distributiva do país, de 2003 a 2013 (a ofensiva neoliberal já começou em 2014), assegurou empregos, alimentação e um crescimento médio de 3,8% ao ano, mesmo com a crise mundial de 2008. O desafio que temos pela frente, é o de reorientar os nossos recursos para a economia real, maior consumo das famílias, maior investimento produtivo das empresas, e expansão das políticas sociais e infraestruturas por parte do setor público. Quem paga por isso? É só reduzir moderadamente o dreno dos improdutivos.

Não se trata aqui apenas dos lucros exorbitantes do 1% de improdutivos. O rentismo beneficia sem dúvida o 1% ou 0,1% que detém o grosso das aplicações financeiras (que chamam de "investimentos"), mas também gerou uma classe-média-alta e uma classe-média-média que em outros tempos investiriam em empresas efetivamente produtivas, produzindo sapatos, manteiga ou bicicletas. Hoje, como rende mais fazer aplicações financeiras, com risco zero e pouco traba-

lho, o capital que um dia já foi produtivo migrou para o rentismo improdutivo. A desindustrialização do país está diretamente ligada ao redirecionamento das poupanças para aplicações financeiras em vez de investimentos produtivos. E com isso gerou-se uma forte camada social privilegiada que clama por juros altos e rendimentos financeiros os maiores possíveis, formando uma base política mais ampla que trava as reformas necessárias: uma classe média rentista. Em outros tempos abririam uma empresa, gerariam produtos, empregos, lucros e impostos. Hoje são "investidores".

O "tripé" tão falado, superávit primário, câmbio flutuante e meta de inflação, precisa ser substituído por um tripé que funciona: renda básica, políticas sociais e garantia de emprego. Não é jogo de palavras. Mais renda na base da sociedade gera demanda, e as empresas passam a ter para quem vender. Isso por sua vez gera mais produção e mais empregos. Tanto o consumo que aumenta como a atividade empresarial que aumenta rendem mais recursos para o governo, cobrindo o déficit, não apertando o cinto dos pobres para "reduzir gastos", mas dinamizando a economia para aumentar as entradas. Isso permite que o governo expanda o ciclo com mais políticas sociais e melhores infraestruturas. É o círculo virtuoso. Não há mistérios quanto ao que fazer, mas o financiamento produtivo envolve a redução radical do dreno dos improdutivos. As empresas poderão ganhar dinheiro, mas investindo os recursos de forma útil para a sociedade. Lembrando uma vez mais que esses recursos, tanto os dos impostos que pagamos, como dos depósitos em bancos, são nossos. Os recursos naturais também.

Ao escrever o presente prefácio, na realidade um rearranjo parcial de um cálculo que tenho apresentado em diversos meios, inclusive no Congresso, me dou conta a que ponto, juntando o texto principal do Zaneti, e as reflexões e numerosas visões trazidas por Carlos Muller, estamos gerando aqui um tipo de convergência, um espaço compartilhado de análise de uma das nossas piores desgraças: o dreno financeiro improdutivo.

Referências

ALPEROVITZ, Gar; DALY, Lew. **Apropriação Indébita: como os ricos estão tomando a nossa herança comum**. São Paulo, Editora Senac, 2010. https://dowbor.org/2010/11/apropriacao-indebita-como-os-ricos-estao-tomando-a-nossa-heranca-comum.html

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ Constituiçao.htm.

CLEMENTE, Felippe *et al.* Brazilian Evidence on Tax Evasion and Enforcement. **Criminal Justice Review**. Sage Publications, 2021. Ver https://www.sinprofaz.org.br/noticias/sonegometro-fecha-ano-com-valor-superior-a-r-626-bilhoes/

CRISE de crédito tira R$1 tri da economia e piora recessão. **Estado de São Paulo, São Paulo**, 18 dez. 2016

DOWBOR, L. **A Era do Capital Improdutivo**. São Paulo: Autonomia Literária Outras Palavras, 2017.

DOWBOR, L. **Resgatar a função social da economia: uma questão de dignidade humana** – Ed. Elefante, 2022 - https://dowbor.org/2022/04/resgatar-a-funcao-social-da-economia-uma-questao-de-dignidade-humana.html

BCB – **Estatísticas monetárias e de crédito**, Brasília, DF, 12 de dez. de 2023. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticasmonetariascredito

LUQUE, Carlos *et al.* Uso e abuso da taxa de juros, **Valor**, São Paulo, 11 maio 2022.

MAZZUCATO, Mariana. **The Value of Everything**, 2018. (edição original em inglês).

OREIRO, José Luis. *et al.* Carta Aberta ao Presidente Lula. **Blog jlcoreiro**. Economia, Opinião e atualidades. Brasília, 18 nov. 2022. Disponível em: https://jlcoreiro.wordpress.com/2022/11/18/carta-aberta-ao-presidente-lula/

PETROBRAS, triplica os dividendos pago a acionistas em 2022; governo fica com R$ 62 bilhões. **G1**. [S.l.], 4 nov. 2022. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/11/04/petrobras-triplica-os-dividendos-pagos-a-acionistas-em-2022-governo-fica-com-r-62-bilhoes.html

POCHMANN, Márcio. O violento consenso das commodities, **Outras Palavras**, 30 jan. 2023. Disponível em: https://outraspalavras.net/crise-brasileira/pochmann-o-violento-consenso-das-commodities

Renúncias fiscais chegarão a R$ 456 bilhões no ano que vem. Câmara dos Deputados, Brasília, DF, 29 set. 2022. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/910855-RENUNCIAS-FISCAIS-CHEGARAO-A-R$-456-BILHOES-NO-ANO-QUE-VEM

RIBEIRO, W. Com maior inadimplência em 12 anos, endividamento atinge 79,3% das famílias. UOL, *[S.l.]*, 10 out. 2022. Disponível em: https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/10/10/com-endividamento-em-setembro-inadimplencia-atinge-maior-valor-em-12-anos.htm

ROOSEVELT INSTITUTE – J.W. Mason – http://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2015/09/Disgorge-the-Cash.pdf

SINPROFAZ. **Sonegação fiscal causa um prejuízo de 562 bilhões ao Brasil**, 28 de novembro de 2020. Disponível em: https://www.sinprofaz.org.br/pdfs/sonegacao-fiscal-o-povo-fortaleza-ce.pdf

BANQUE DE FRANCE – **Taux d'usure 2022** – Paris, 30 dez. 2021. Disponível em: https://www.banque-france.fr/statistiques/taux-dusure-2022t1

Prefácio à 1ª edição

Dercio Garcia Munhoz
Brasília, 2017

Um dos fatos políticos mais relevantes ocorridos no Brasil nos anos 1980, além da Nova República (1985) e da Assembleia Nacional Constituinte (1988) –, inegavelmente os *primus inter pares* dentre os acontecimentos da década, foi o surgimento, após as eleições de 1986, de um núcleo de jovens deputados, no seio do MDB, ansiosos para viver a epopeia da redemocratização, a fim de participar da marcha para a reconstrução das estruturas políticas do país. Grupo que se notabilizaria não apenas porque extremamente atuante, mas especialmente pela consciência política que revelava, por uma clara percepção do teor do mandato que recebeu dos eleitores e das responsabilidades daí derivadas. Além do mais, porque portador de uma profética antevisão das possibilidades de uma efetiva contribuição na abertura de novos caminhos para a nação brasileira.

Esse ardor, esse entusiasmo, que refletia como o reviver das esperanças do povo na classe política, era acompanhado do sentimento que amadureceu no seio do grupo, de que esparsos, desunidos, fragmentados, seriam todos fracos, impotentes. Meras peças que, remodeladas face aos padrões tradicionais da ação política, dificilmente encontrariam espaço dentro das máquinas partidárias. Daí a esperançosa criação do Movimento de Unidade Progressista (MUP), que congregaria o núcleo de novos e idealistas parlamentares do MDB, que passariam a atuar de forma orgânica.

O Deputado Zaneti, um veterano, porque membro do Congresso desde 1983, foi um dos participantes, e dos mais destacados, desse movimento que viria a ter presença marcante nas discussões internas do Partido, no ideário que envolvia a Assembleia Constituinte, e na defesa de posições de vanguarda frente aos desafios que a Nova República enfrentava. E a questão do exame das origens da Dívida Externa brasileira, de sua procedência, da validade legal dos instrumentos pelos quais a dívida se multiplicou, foi uma das batalhas em que se envolveu o Constituinte Zaneti, e também em parte uma fonte de frustrações. Episódio que o autor, no centro das discussões do tema no âmbito da Constituinte, reconstitui neste volume, fundamentado em ampla documentação e impecável nível de minúcia.

No texto do Constituinte, Zaneti encontra, por outro lado, uma extraordinária contribuição sobre os percalços que envolveram a questão da regulamentação do Sistema Financeiro Brasileiro, tratado no artigo 192 da Constituição. E o peso das controvérsias foi a todo tempo centrado na questão da limitação das taxas de juros aplicáveis pelo sistema bancário, proposto pelo deputado Fernando Gasparian, e alvo de uma organizada reação dos bancos. Ao final, como o autor descreve com notável clareza e precioso detalhamento, todas as tentativas de limitação de juros reais a 12% a.a. foram pulverizadas, dentro do Congresso, por um conjunto de ações coordenadas pelo sistema bancário. E isso a despeito de não se tratar de tabelamento dos juros – pois as taxas globais partiriam de um percentual que representasse a correção monetária – refletindo a inflação, e só acima desse nível se aplicaria o percentual de 12% a.a.; e é inequívoco que uma taxa real desse nível asseguraria aos bancos, de fato, uma adequada e não desprezível rentabilidade.

As reações contrárias à regulamentação voltada para as operações do sistema financeiro teriam desdobramentos, incrivelmente audaciosos e nem por isso repelidos. Em cuja sequência se viria a proibir o Banco Central de emitir títulos próprios, indispensáveis para as

operações de política monetária. E com isso criou-se, e ainda hoje perpetuam-se, as ações de ***Open Market***, próprias da autoridade monetária, feitas com **títulos de emissão do Tesouro Nacional**. Com o que, praticadas as taxas de juros que ao BC mais aprouver, o banco não tem preocupações com os custos, pois a conta vai direto para o Tesouro. E, não passando os dispêndios com juros pela contabilidade do BC, classificados no rol dos custos, nem os encargos financeiros derivados da política monetária ficam explicitados; desse modo, evita-se que o vulto dos gastos venha a suscitar discussões políticas, contestando os mecanismos que sonegam os encargos derivados da ação do BC.

E, na sequência, se chega ao primoroso sucesso de, quando demonstrados os números da execução financeira do Tesouro, o relatório do Ministério da Fazenda vai até certo ponto, **englobando apenas as receitas e despesas *acima da linha***; apurando o que sobrou das receitas fiscais para se destinar ao pagamento de juros da dívida – o famigerado **Superávit Primário**. Os demonstrativos do **Tesouro não incluem os valores de receitas e despesas financeiras**; impedindo, assim, que sejam conhecidas, na apreciação da execução orçamentária, as fontes responsáveis por uma Dívida Pública Federal Interna que, em termos líquidos, já compensada com os depósitos do Tesouro no BC, supera R$ 4 trilhões.

É fácil entender, portanto, as razões da pulverização das regras defendidas para o Art. 192 da Constituição, pois com a regulamentação pretendida e rechaçada se abririam caminhos não apenas para o controle dos juros reais, mas também para impedir a plena liberdade do Banco Central para operar sem controle, às custas do Tesouro, ao não distinguir os encargos financeiros das políticas monetária e da dívida pública. E se o peso da dívida do governo fica incontrolável, como efetivamente ocorre face ao desvario do Banco Central e à omissão deliberada do Ministério da Fazenda, o Governo se contenta em buscar mudanças na área da previdência social, no melhor estilo do ***modelo Pinochet***; procurando postergar ou impedir que milhões

de trabalhadores idosos tenham acesso, mesmo, à renda mínima – a Renda Mensal Vitalícia criada por Geisel em 1974. Ou então pretendendo exigir, como pré-requisito à aposentadoria, longo tempo de contribuição – tornando ainda mais graves as regras impiedosas da Reforma de 1998, de FHC – punindo humildes trabalhadores aos quais o Governo nunca assegurou a conquista da carteira profissional, um direito elementar de cidadania.

Essas são algumas das razões da importância e oportunidade do livro do Constituinte Hermes Zaneti.

E é relevante destacar que o autor, na cuidadosa reconstrução das batalhas que envolveram a Constituição de 1988, com extrema argúcia, lança luz sobre um dos episódios mais surpreendentes e chocantes em relação aos dispositivos constitucionais. Isso quando busca aprofundar a investigação sobre as origens de determinados itens que teriam sido enxertados, e assim incluídos na versão final, sem que tivessem passado pelo crivo dos constituintes nos dois turnos previstos para a prévia aprovação. E daí chega ao ponto crucial, que é a discussão quanto ao contrabando pelo qual foi feita a inclusão de artigo que retira da competência do Congresso o serviço da dívida, no rol de matérias de caráter orçamentário passíveis da apreciação legislativa.

Esse passo inicial, constituía iniciativa da maior gravidade, pois ensejaria que posteriormente, em regras infraconstitucionais, se viesse a impedir que o Banco Central emitisse títulos próprios, como já mencionado, franqueando aquilo que, ao lado dos injustificáveis e estratosféricos custos para a manutenção de falsas reservas internacionais, constituem uma das principais fontes responsáveis pelo crescimento acelerado da dívida pública brasileira. Desregramento que, agora, de forma absurda e leviana, se procura imputar a um falso descontrole dos gastos públicos; que de fato ocorreu inicialmente em 2014, mas nos festins do ano eleitoral, e, em seguida, mais enfaticamente a partir de 2015, já no bojo da crise econômica, construindo-se uma versão que, escamoteando dados publicados pelos próprios

Ministérios da Fazenda e Planejamento, acusam o modelar sistema da previdência social pública brasileira (regime geral, urbano, pois o rural é de caráter assistencial). Com isso, procurando desmontar o sistema, na ânsia de gerar e desviar recursos para pagamento de juros da dívida pública. O que se procura, nada mais é que importar mais um pedaço do ***modelo Pinochet***.

E às evidências de manobras envolvendo dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, que avançaram nos anos 1990, se somariam às normas que permitiriam ao BC, na segunda metade da década de 1990, a liberdade de fixar as taxas de juros dos títulos públicos – criando a malfadada Selic; com o fim de, ao proporcionar elevados ganhos e isenções fiscais, atrair capitais especulativos externos. **Processo que proporcionaria o acúmulo de enganosas reservas internacionais lastreadas em dólares emprestados a custos inimagináveis** (diferencial entre juros pagos na captação interna para a compra de dólares, e os juros recebidos nos depósitos dos dólares no exterior), que somaram em torno de R$ 170 bilhões anuais em 2015 e 2016.

Todo esse nefasto processo resulta do "aprimoramento" que se seguiu, com dispositivos tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que controla, disciplina a tudo e a todos, salvo o Ministério da Fazenda, o Banco Central, e o Governo Federal de modo geral. Livres para gastos financeiros sem controle e sem limites, para converter emissões monetárias em subsídios não confessados ao Banco Central e para obter empréstimos externos com a venda de Bônus do Tesouro. Soltos, como os pássaros, para a emissão desregrada de papéis do Tesouro, visando repasses como aqueles feitos ao BNDES em 2009/2010, turbinando operações subsidiadas em ano eleitoral.

O livro do Constituinte Zaneti cria um documento muito especial, descrevendo os meandros que envolveram a modelação do arcabouço legal que viria permitir que o mundo financeiro, e das finanças públicas, pudesse atuar sem regras, sem limites. É um depoimento de

quem vivenciou os acontecimentos políticos desde os anos 1980 e participou das lides voltadas para uma constituinte aberta e democrática. De quem, apesar dos percalços enfrentados, e por isso mesmo, pode ser considerado um vitorioso. E sua atuação pude acompanhar *pari passu*, ao colaborar com o grupo do MUP até o desembarque deste do PMDB, num aventureiro voo de tucano do final dos anos 1980. Convivência que se estreitou por meio do extraordinário e saudoso Senador Severo Gomes, a quem pretendi ajudar, mas mais aprendi, por todo o tempo, desde sua aproximação com a Universidade de Brasília (UnB), na primeira metade dos anos 1970.

Ao autor, como mensagem final, se deve, ainda, algo mais. O reconhecimento pelos méritos de deixar registrados, sustentados por farta documentação, fatos que os tempos não poderão apagar da história.

Agradecimentos

Aos companheiros de uma
longa caminhada

Há mais de trinta anos, desde que apresentei o PROJETO DE DECISÃO Nº 1 à Assembleia Nacional Constituinte, estou lutando para obter o mais elementar dos direitos democráticos, o direito à informação, em especial à informação a que tem direito o devedor, a saber SE DEVE, A QUEM DEVE, QUANTO DEVE, PORQUE DEVE E COMO PODE PAGAR.

É uma caminhada longa. Gosto de caminhar. Caminhando 3.6 km por dia já teria dado a volta à terra pelo equador. Conforme seja, numa caminhada, o horizonte está sempre à frente e não o alcançamos nunca. É sempre uma promessa nunca desmentida.

Agradeço à minha família porque ao longo desse tempo sempre esteve comigo e me apoiou.

À BEBEL, minha esposa, por compartilhar minha angústia, por me ouvir sempre e me apoiar acreditando que UM DIA seria ouvido. Com apoio incondicional dela, agora que sou tetra, volto com vigor redobrado e a determinação de quem, temperado pelo tempo e fortalecido na crença da verdade, luta com o dobro de entusiasmo. Sou tetra porque meus quatro filhos são doutores e a eles também devo o estímulo de não desistir nunca. Temos na família uma teimosia santa em defesa de nossas crenças e reverenciamos os homens e mulheres que lutam/morrem em defesa de seus ideais. A BEBEL (IZABEL CRISTINA BRUNO BACELLAR ZANETI), Post-Doutora em Desenvolvimento Sustentável; O JÚNIOR (HERMES ZANETI JÚNIOR), Bidoutor em direito; o RAFA (RAFAEL NEWTON ZANETI), Doutor em Recuperação de Águas; a NICA (NICOLE BACELLAR ZANETI), Doutora em

Psicologia, a POPA (TAINÁ BACELLAR ZANETI), Doutora em Desenvolvimento Rural. Uma família de professores em universidades.

Minha homenagem a meus genros e noras e a meus 7 netos, Giuseppe, Giulietta, João Pedro, Antônia, Matteo, Martina e Valentino.

Senti-me agora, portanto, disponível e com tempo para uma maior dedicação à causa de que trata esse livro: ajudar a formar no povo a consciência de que o Brasil foi um país que mantinha pessoas escravas e agora o Brasil é escravo do sistema financeiro.

Esse livro somente foi possível porque contei com a indispensável colaboração e estímulo de algumas pessoas e, especialmente:

CARLOS ALVES MÜLLER, o Carlinhos, garimpeiro da verdade. Buscou a comprovação de cada evento que vivi ou que indiquei para compor esse trabalho. Foi fundo nas minúcias para que eu não ficasse exposto nos fatos que ia apontando. Investigou e me trouxe os fundamentos de cada fato que eu, de memória, ia relatando ou escrevendo. Muito obrigado Carlinhos!

BENÍCIO VIERO SCHMIDT, por estimular a edição e editar a primeira edição deste livro por sua Verbena Editora, participar das discussões sobre seu conteúdo e manter viva em mim a chama do envolvimento na política. Muito obrigado Benício!

MOISÉS VILLAMIL BALESTRO, que deu o *start* ao dizer na banca de doutorado da Tainá que eu estava me dedicando a um **"assunto estratégico para o país"**. Ao ajudar-me a preparar a palestra que me indicou fazer em São Paulo para a União Geral dos Trabalhadores (UGT), criou em mim o desejo de voltar à ativa em caminhadas que, ele, menino, acompanhava junto à sua mãe em nossa militância sindical, nos tempos do Sindicato dos Professores do Rio Grande do Sul (CPERS).

Meu reconhecimento e gratidão a todos os que me deram suporte ao longo da vida, a quem procurei sempre dedicar o meu melhor como agradecimento.

GRATIDÃO ESPECIAL À MINHA FAMÍLIA DE MONTE BÉRICO, QUE ME DEU AS CONDIÇÕES PARA SAIR DA ROÇA E ESTUDAR, O QUE PROPICIOU OS FUNDAMENTOS PARA MINHA HISTÓRIA DE VIDA.

Sobre a capa

Na preparação deste livro fomos presenteados com esta linda capa pela artista Simone Silva. Aos meus colaboradores e a mim, fascinados com a força da imagem de D. Quixote surgiu a sombra de que alguém pudesse sugerir que este livro é "uma quixotada do Zaneti, o brigão da Constituinte". Seria uma forma de desviar a discussão e de desqualificar a denúncia que é feita aqui.

Ao escrever este livro fui movido por outro ensinamento de Cervantes e de Dom Quixote. Aquele que prega que se siga o "... caminho da verdade, cuja mãe é a história, êmula do tempo, depósito das ações, testemunha do passado, exemplo e aviso do presente, advertência do porvir".

Valha-me Dom Quixote! O personagem de Miguel de Cervantes é, sem dúvida, um visionário, alguém que vê o mundo com uma nobreza única. Mas é, também, aquele que luta, sem medir as consequências, pelo que há de mais valioso para a Humanidade. Por isso, o Prêmio Nobel de Literatura Mario Vargas Llosa disse que o livro, considerado o fundador do gênero romance, é "uma novela para o Século XXI", destacando o trecho a seguir:

> "— A liberdade, Sancho, é um dos dons mais preciosos, que aos homens deram os céus: não se lhe podem igualar os tesouros que há na terra, nem os que o mar encobre; pela liberdade, da mesma forma que pela honra, se deve arriscar a vida, e, pelo contrário, o cativeiro é o maior mal que pode acudir aos homens."

Dom Quixote – CAPÍTULO LVIII – Que trata de como choveram em cima de D. Quixote tantas aventuras, que não tinha como vagar para todas.

A frase de Tancredo Neves que serve de epígrafe a este livro é D. Quixote em estado puro. A ambos sou grato pela inspiração.

O Complô

Como o sistema financeiro e seus agentes políticos sequestraram a economia brasileira

"Devemos aos nossos credores dinheiro e dinheiro se paga com dinheiro, não se paga com a fome, a miséria, o desemprego do povo brasileiro."

Tancredo Neves
Entrevista ao Jornal do Brasil – 17/1/85

"As instituições bancárias são mais perigosas para nossas liberdades do que exércitos permanentes... bancos já criaram uma aristocracia monetária que desafiou o governo."

Thomas Jefferson
Cartas a John Taylor (1816) e a Josephus B. Stuart (1817)

Apresentação

Este livro é dividido em atos, precedidos por uma breve nota teórica, cuja pesquisa e redação solicitei ao meu amigo Carlos Müller, jornalista e doutor em Ciências Sociais, pela Universidade de Brasília (UnB). Esse texto dele permite um melhor entendimento do que é narrado nas páginas seguintes e atesta que minha luta contra a espoliação do Brasil, pelo Sistema Financeiro, não é uma "quixotada" no sentido vulgar do termo e que economistas respeitáveis me dão sustentação teórica. São três atos e um epílogo, como uma peça de teatro, mas não se trata de uma obra literária. Nem por isso a analogia é forçada. Em conjunto, os atos e o epílogo compõem uma narrativa única, embora cada um corresponda a circunstâncias diferentes.

O primeiro ato tem um protagonista – que me perdoem a imodéstia, sou eu, um pequeno colono da serra gaúcha que a vida levou a desempenhar o papel de deputado constituinte – e alguns coadjuvantes, alguns personagens honrados e outros, nem tanto. A ação é vivaz e transcorre no ambiente frenético, por vezes emocional, das salas de comissões e do plenário, onde se debatia o futuro do País durante a Assembleia Nacional Constituinte.

O segundo, bem distinto do primeiro, tem um grupo maior de protagonistas. Transcorre também em recintos fechados, em gabinetes por vezes solenes, como a sala de sessões do Supremo Tribunal Federal. Seu ritmo é sincopado, seus diálogos são estudados e formais. Por meio deles, personagens doutos esgrimem códigos e pareceres, interpretam os

fatos, as ações e as intenções dos atores do primeiro ato. A narrativa gradualmente cristaliza a realidade antevista pelos protagonistas das cenas iniciais, mas num sentido imprevisto, sob vários aspectos oposto ao desejado. Alguns personagens não escondem que agem para tornar irreversíveis as decisões que deles esperam personagens ocultos que, dos bastidores, determinam seus movimentos.

A trama, o cenário e a atuação dos atores no terceiro ato, novamente muda de forma drástica. Em cena, narra-se a ação de personagens que não estão presentes, embora poderosos e eficientes na perseguição de seus objetivos. Em vários momentos, o relato assemelha-se a uma novela policial. São discutidas as evidências de que um crime, até hoje aparentemente perfeito, foi cometido. Personagens menores, que a rigor não podem ser chamados de protagonistas, executam ações por vezes sutis para concretizar as decisões tomadas no segundo ato, conforme os desígnios daqueles que as bancaram e cujos interesses são a razão última dos atos e fatos aqui narrados.

O epílogo é ao estilo de Bertold Brecht. O protagonista do primeiro ato vem até o proscênio, afastando-se do cenário e dirige-se ao público. "O que vocês acabaram de assistir é uma tragédia, mas não é ficção", afirma. Tudo o que viram é real e vocês, nós, não somos espectadores e figurantes. Somos todos atores e, como se dizia em programas de TV de gosto duvidoso: "Esta é a sua vida".

Este livro é a história de uma conspiração, a história do complô, como diz o nome desta performance, pelo qual o Sistema Financeiro e seus agentes, infiltrados nos três poderes do Estado, tramaram e executaram o sequestro da economia brasileira para transformá-la, de uma epopeia de trabalho e desenvolvimento, num esquema a serviço do rentismo por meio da usura, dos ardis e de manobras a serviço da ganância.

No Epílogo, o protagonista apresenta as consequências dos acontecimentos encenados. São, de fato, dramáticos. Antes de se retirar, provoca: Cabe a nós decidirmos, agora!, se essa história terá outra versão daqui para a frente.

Teoria econômica sobre a dívida pública relacionada a *O Complô*

Carlos Alves Müller

Em 2017, fui procurado por Hermes Zaneti, a quem conhecia superficialmente desde seus tempos de líder sindical no RS, para auxiliá-lo na elaboração do livro que pretendia publicar sobre a questão da dívida pública no Brasil, a partir de sua experiência na Assembleia Nacional Constituinte, onde foi autor do "Projeto de Decisão Nº1", defendido aguerridamente, junto com outros parlamentares. Esse projeto determinava a imediata realização de um "exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro, bem como de todas as dívidas contraídas por instituições públicas e privadas com credores externos". O que ocorreu então e desde aquele já distante maio de 1987 é o tema deste livro, agora atualizado.

Minha contribuição, já na primeira edição, esteve concentrada na pesquisa bibliográfica e documental. Nas conversas para esta edição revista e ampliada, além da atualização dos dados, constatou-se a necessidade de buscar uma sustentação teórica recente para as posições que Zaneti segue defendendo.

O texto a seguir, de minha autoria, mas elaborado seguindo a orientação de Zaneti, visa fornecer aos leitores referências de autores renomados, brasileiros e estrangeiros, que apoiam a tese de que a dívida pública brasileira tem sido gerida de uma forma que beneficia escandalosamente o Sistema Financeiro e os rentistas, em geral, em detrimento dos mais genuínos interesses nacionais. Por uma questão

de homogeneidade com os demais capítulos, que compõem o livro (ou "atos" como foi organizado), a redação destas páginas procurou manter o mesmo estilo, com a preocupação de, usando uma linguagem o menos técnica possível, permitir um melhor entendimento das razões que levam Zaneti a seguir, afirmando que a economia brasileira está sob o sequestro do Sistema Financeiro e que se chegou a isso, em virtude de um complô, vigente até hoje, articulado durante a elaboração da Constituição Federal de 1988.

Além de quixotescos, no sentido vulgar do termo, a ilustração da capa e o título deste livro podem parecer exagerados: "Complô"? "Sequestraram a economia"? Essa desconfiança deve ser afastada quando se lê as palavras do ex-Prêmio "Nobel" de economia e ex-economista-chefe do Banco Mundial, Joseph Stiglitz, em seu livro mais recente, ao comentar a crise econômica de 2008: "Os bancos usaram seu poder de mercado para prejudicar a sociedade, transformando a economia em refém".[1] No mesmo capítulo de seu livro, Stiglitz reproduz uma insólita manifestação de sinceridade de Lloyd Blankfein, diretor do banco de investimento Goldman Sachs, um dos responsáveis pela crise: em depoimento perante o Congresso dos Estados Unidos, ele afirmou, espantosamente, que "qualquer um que confia em um banqueiro é um tolo"[2].

Quem são esses agentes do Sistema Financeiro, que participam do Complô descrito neste livro? A resposta nos é dada pelo professor Rabah Benakouche, *Docteur d'etat* em ciências econômicas, pela Universidade de Paris, entre outros títulos acadêmicos, professor titular aposentado da Universidade Federal de Santa Catarina e autor de diversos livros sobre dívida pública. Além obviamente dos bancos, Benakouche aponta os rentistas. Rentista, explica, "é a pessoa (física) ou ente que vive dos juros dos seus investimentos financeiros. Diz-se

1. STIGLITZ, Joseph E. Povo, poder e lucro – capitalismo progressista para uma era de descontentamento. Rio de Janeiro. Record. 2020. Tradução de Alessandra Bonruquer.

2. Idem p. 128

que há rentismo, do ponto de vista macroeconômico, quando os rendimentos das aplicações financeiras são maiores do que os gerados pelos investimentos não financeiros, os das áreas industriais e de serviços."[3]

Outros autores trabalham com um conceito mais amplo de rentismo. É o caso de Brett Christophers, economista político, geógrafo econômico e autor de *Rentier Capitalism – Who Owns the Economy and Who Pays for It?* e vencedor do prêmio Isaac and Tamara Deutscher Memorial Prize; do jovem economista holandês Rutger Bregman (citado por Christophers, em um artigo publicado no jornal inglês *The Guardian*, do qual reproduzo uma passagem a seguir) e do francês Thomas Piketty, talvez o mais celebrado economista da atualidade, que aborda, com abundância de estatísticas históricas o rentismo em seu *best seller O Capital no século XXI*. Na mesma linha, cabe citar ainda outro professor de economia francês, Cédric Durand e seu *Le capital fictif* (*El Capital Ficticio – Cómo las finanzas se aproprian de nuestro futuro*, na edição em espanhol).[4]

Piketty utiliza os termos renda e rentista "em seu sentido descritivo original, isto é, para designar as rendas anuais produzidas por um capital e as pessoas que dele vivem. Para nós, as rendas produzidas por um capital nada mais são do que as rendas, que este capital gera, quer se trate de aluguéis, juros, dividendos, lucros, royalties ou de qualquer outra categoria jurídica, contando que essas rendas remunerem o simples fato de se possuir o capital, independentemente do trabalho."[5]

Outros, entre os autores mencionados, adotam um conceito mais amplo de rentismo e de rentista. O conceito a seguir é de Bregman e consta de um artigo por ele publicado no jornal inglês *The Guardian*:

---

3. BENAKOUCHE, Rabah. Endividamento brasileiro – um grande negócio Lisboa. Chiado Books. 2018 p. 224

4.CHRISTOPHERS, Brett. *Rentier Capitalism* – Who Owns the Ecnomy and Who Pais for It? London: Verso 2022; BREGMAN, Rutger No, wealth isn't created at the top. It is merely devoured there. The Guardian 25 de maio de 2017. Disponível em: https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/mar/30/wealth-banks-google-facebook-society-economy-parasites; PIKETTY, Thomas. O Capital no século XXI. Tradução de Monica Baumgarten de Blle – Rio de Janeiro: Intrínseca 2014; DURAND, Cédric. El Capital Ficticio – Cómo las finanzas se aproprian de nuestro futuro. Barcelona: Ned 2018.

5. PIKETTY, op. cit. p. 411/2

> "[...] existem duas maneiras de ganhar dinheiro. A primeira é o que a maioria de nós faz: trabalhar. Isso significa aproveitar nosso conhecimento e know-how (nosso "capital humano" em termos econômicos) para criar algo novo... Trabalhar é criar. Trabalhar é criar novas riquezas. Mas também há uma segunda maneira de ganhar dinheiro. Essa é a maneira do rentista: aproveitando o controle sobre algo que já existe, como terra, conhecimento ou dinheiro, para aumentar sua riqueza. Você não produz nada, mas lucra, no entanto. Por definição, o rentista ganha a vida às custas dos outros, usando seu poder para reivindicar benefício econômico."[6]

Sob esse ponto de vista, a forma mais abjeta de rentismo é a escravidão, uma vez que, do ponto de vista econômico, os escravos integravam o capital do escravocrata, que obtinha uma renda do trabalho alheio e involuntário. E um dos casos citados por Piketty é nada menos que o de seu xará (ou tocaio, como se diz no Rio Grande do Sul) Thomas Jefferson que, por sua atitude crítica em relação ao rentismo dos bancos, é citado em epígrafe por Zaneti.

Como assinala Piketty, "Thomas Jefferson não possuía apenas terras [o que já seria suficiente para classificá-lo como rentista]. Ele também tinha cerca de seiscentos escravos, herdados [mais uma característica do rentista – capital obtido por herança, do qual extrai renda] do pai e do sogro, e sua atitude política sobre a questão sempre foi extremamente ambígua."[7]

Exemplos da ambiguidade apontada por Piketty são afirmações de Jefferson no sentido de que a escravidão era uma "depravação moral", uma "mancha hedionda", uma "ameaça à sobrevivência da jovem nação americana" e contrária às leis da natureza".[8] Nem por isso, alforriou seus escravos, ou os transformou em trabalhadores assalariados. Apontar essa ambiguidade não tem por objetivo

---

6. BREGMAN, op. cit.

7. PIKETTY, Thomas. Op. Cit. p. 157

8. THOMAS JEFFERSON FOUNDATION Jefferson's Attitudes Toward Slavery in site Jefferson Monticello. Disponível em: https://www.monticello.org/thomas-jefferson/jefferson-slavery/jefferson-s-attitudes-toward-slavery/.

desqualificar o prócer norte-americano, mas enfatizar que a moral de um indivíduo não é indissociável de seu papel econômico e vice-versa, contradição raramente sanada com prejuízo dos próprios interesses econômicos, a não ser sob o impulso de extraordinária força moral, ainda mais num contexto histórico como o dos EUA (e do Brasil) da primeira metade do século XIX. Afinal, como aponta Mário Maestri, um dos principais historiadores da escravidão no Brasil, citando os linguistas russos M. Bakhtin e V. Volochinov: "A realidade ideológica é uma superestrutura situada diretamente acima da base econômica. A consciência individual não é o arquiteto dessa superestrutura ideológica, mas apenas um locatário habitando o edifício social dos signos ideológicos."[9]

D. Pedro I tinha uma posição surpreendentemente similar à de Thomas Jefferson, tanto em relação às finanças, quanto à escravidão. Quando redigia este texto, em agosto de 2022, o Brasil comemorava um tanto aos tropeções, o segundo centenário da Independência. Como parte das comemorações, o coração do primeiro imperador foi trazido da cidade do Porto, em Portugal, para São Paulo. Lendo sobre sua vida intensa, ainda que breve, deparei-me com uma "Carta Póstuma de d. Pedro, duque de Bragança, aos Brasileiros", publicada no Rio de Janeiro em 1823, na qual D. Pedro, com a sinceridade de quem se sabe moribundo, faz uma confissão laica, reconhece erros cometidos por ele.[10]

A atualidade e o tema da carta fizeram-me exibi-la a Zaneti, que escreveu um artigo publicado em alguns jornais e sites. Dos três conselhos dados por D. Pedro I aos brasileiros, o primeiro fala de finanças:

---

9. MAESTRI, Mário. Filhos de cã, filhos do cão – O trabalhador escravizado na historiografia brasileira: ensaio de interpretação marxista. Porto Alegre: FCM Editora, 2022. p. 24.

10. Há quem questione a autenticidade desta carta. Para o contexto em que foi escrita, ver REZZZUTTI, Paulo. D. Pedro – A história não contada, o homem revelado por cartas e documentos inéditos. 1 ed. – São Paulo: Leya . 2015 432 p.

1º – "Evitem-se os erros que perderam minha administração. Sem criar novos mananciais de rendimento, ela se antecipou por exagerados empréstimos de toda a sorte sobre o futuro e quando chegou a época em que não houve meio para fazer frente ao déficit anual; quando a bancarrota bateu à porta, ela caiu. Meu governo pereceu pelas Finanças como outros muitos Estados."[11]

Esse conselho, escreveu Zaneti, "me comove em especial porque, Constituinte", como é relatado neste livro, "fui autor de projeto que determinava a realização de um exame pericial e analítico da dívida brasileira"[12]. Já o terceiro, trata da escravidão:

3º – "Não posso deixar de vos dirigir uma advertência acerca da escravidão dos Negros. A escravidão é um mal e um atentado contra os direitos e a dignidade da espécie humana, mas as suas consequências são menos danosas aos que padecem o cativeiro do que à Nação cuja legislação admite a escravatura. É um cancro que devora sua moralidade."[13]

Essa digressão tem dois objetivos. O primeiro é mostrar que um rentista não é a encarnação de uma figura caricata, de um Tio Patinhas. Uma abordagem séria exige, como dito anteriormente, que separemos – ou pelo menos relativizemos – os indivíduos dos papéis econômicos, políticos etc. que desempenham. Carlos Lessa (Carlos Francisco Theodoro Machado Ribeiro de Lessa), um dos mais respeitados economistas brasileiros progressistas (filiado ao PSOL, no final da vida), era um grande proprietário de imóveis no Rio de Janeiro – casarões antigos, que restaurava e alugava para restaurantes e casas de espetáculo. Ele próprio, herdeiro de expressiva herança, dizia que sua principal motivação era contribuir para a preservação do patrimônio urbanístico da cidade, mas admitia que, financeiramente, os prédios

11. D. PEDRO I. "Carta Póstuma de d. Pedro, duque de Bragança, aos Brasileiros" disponível em: https://www.institutodoceara.org.br/revista/Rev-apresentacao/RevPorAno/1972TE/1972TE-CartaPostumaDPedroaosBrasileiros.pdf Acesso em: 16/08/2022.

12. ZANETI, Hermes Artigo: 200 anos, duas cartas e o futuro do Brasil. Correio Braziliense 22 de agosto de 2022. Disponível em: Artigo: 200 anos, duas cartas e o futuro do Brasil (correiobraziliense.com.br). O mesmo artigo, mas com o título A carta de D. Pedro I, foi publicado em 24 de agosto de 2022 pelo site A Terra é Redonda. Disponível em: A carta de D. Pedro I – A Terra é Redonda (aterraeredonda.com.br)

13. D. PEDRO I. Op. Cit.

restaurados e alugados eram uma operação rentável[14]. Tecnicamente, segundo o critério acima, Lessa, falecido de Covid-19 em 2020, era um rentista, mas, enquanto viveu, deu uma grande contribuição para a preservação do patrimônio histórico nacional.

Que não se confunda, tampouco, um rentista com um preguiçoso militante. Muitos banqueiros e grandes proprietários de terras e de fortunas trabalham, e muito, na gestão delas, às vezes mais do que alguns de seus subalternos. Isso não os torna menos rentistas.

Talvez o arquétipo brasileiro do rentista ocioso seja Jorginho Guinle, herdeiro de numerosos empreendimentos, inclusive da Concessão das Docas do Porto de Santos. Ele morreu em 2004, aos 88 anos, "após ter gastado quase todos seus bens, avaliados em cerca de 100 milhões de dólares, em festas, viagens e mulheres... [ao falecer, morava] por favor de seus novos donos, no hotel Copacabana Palace... fundado por seu tio, Octávio, em 1923."[15] Com sinceridade cínica reivindicava, segundo o mesmo verbete da Wikipedia, a condição de "maior playboy do Brasil", dizendo que "Nenhum playboy de hoje pode ser meu sucessor. Todos têm um grave defeito: eles trabalham" ... "O segredo do bem viver é morrer sem um centavo no bolso. Mas errei o cálculo e o dinheiro acabou antes da hora", concluía.[16]

O segundo objetivo da digressão anterior sobre a escravidão como elemento do rentismo e mesmo desta passagem anedótica sobre Guinle é indicar que o rentismo está profundamente arraigado na economia e na estrutura social do Brasil. Não é por acaso. A persistência do racismo hoje e a presunção por parte de uma parcela da população de se considerar superior àqueles que são de outras etnias ocorrem independentemente das condições econômicas das pessoas

14. RYDLEWSKI, Carlos. O economista de fachada. Época Negócios 02 abr 2012 – 22h06 atualizado em 09 ago 2012 – 18h22. Disponível em: O economista de fachada – Época Negócios | Inspiração (globo.com). Acesso em: 21/02/23.

15. WIKIPEDIA. Jorginho Guinle. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Jorginho_Guinle. Acesso em 20 de julho de 2022

16. Idem, idem.

com mentalidade racista. Se alguém é coisificado (o que ocorria com os escravizados), tem negada a sua condição humana. O racismo ainda existente está relacionado a essa pretendida diferença entre os livres e os coisificados, supostamente destinados apenas a produzir e servir aos senhores, àqueles que se consideravam superiores.

Já na conceituação de Christophers, rentistas não são apenas os milionários que não trabalham e vivem de rendas e do Sistema Financeiro. São também empresas que, recorrendo a todo tipo de expediente, inclusive a corrupção, auferem rendimentos extraordinários, explorando recursos escassos ou sua condição de detentores de monopólios, o que incluiria recursos naturais (empresas petrolíferas, p. ex.), patentes e direitos de propriedade intelectual, cuja vigência é ampliada com a cumplicidade das autoridades (indústria farmacêutica) e, mais recentemente, plataformas monopolistas (os gigantes tecnológicos).

Piketty discorda radicalmente desse conceito ampliado. Para ele, "o fato de o capital produzir rendas… não tem estritamente nada a ver com o problema da concorrência imperfeita ou da situação de monopólio… A renda não é uma imperfeição do mercado: ela é, ao contrário, a consequência de um mercado de capital 'puro e perfeito', no sentido dos economistas, ou seja, um mercado de capitais que oferece a cada detentor de capital – inclusive aos herdeiros menos capazes – o rendimento mais elevado e diversificado possível na economia nacional ou mesmo mundial."[17]

No cerne do livro de Piketty, está a tese, sustentada por abundante estatística, de que, entre a segunda e a sétima décadas do século XX, uma série de reformas políticas e econômicas nos países mais avançados (mas também em integrantes do Terceiro Mundo, como o Brasil) "acabaram com a dominação política legal dos detentores de patrimônio, mas não aboliram as forças econômicas capazes de produzir uma

17. PIKETTY, op cit. p. 412/3

sociedade de rentistas."[18] Afirmar que "acabaram" parece ser uma afirmação demasiado categórica – para não falar do fato de que a dominação política legal, por parte dos detentores de patrimônio, dos hiper-ricos, nunca desapareceu nos países capitalistas e atualmente são inúmeras as evidências de que venha aumentando há algumas décadas.

Também se pode questionar a afirmação do economista francês com dados, fornecidos por ele próprio, que comprovam que, passado aquele intervalo, a participação do capital e da riqueza privada voltou a aumentar em relação ao Produto Interno Bruto dos mesmos países e a taxa de remuneração do capital a superar a taxa de crescimento das respectivas economias.

> "Essa desigualdade fundamental, que denotarei como $r > g$, em que r é a taxa de remuneração do capital (isto é, o que rende, em média, o capital durante um ano sob a forma de lucros, dividendos, juros, aluguéis e outras rendas do capital, em porcentagem de seu valor) e g representa a taxa de crescimento (isto é, o crescimento anual da renda e da produção) desempenhará um papel essencial neste livro. De certa maneira, ela resume a lógica das minhas conclusões."[19]

Essa desigualdade ocorreu, segundo Piketty, "durante a maior parte do tempo até o século XIX e é provável que volte a ocorrer no século XXI". Já Christophers sustenta que não se trata de um epifenômeno, mas de um elemento constitutivo da economia sob o neoliberalismo, apresentando estatísticas segundo as quais, enquanto a renda dos rentistas aumentou nos últimos anos na quase totalidade dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os investimentos públicos caíram, em particular aqueles que de alguma forma compensariam as desigualdades sociais.

Tanto Christophers quanto Piketty advertem que essa situação tem graves implicações, inclusive em termos de ameaça à democracia porque, nas palavras de Piketty:

---

18. Idem, p. 413

19. PIKETTY, op cit. p. 33

> "[...] pela lógica, a riqueza herdada aumenta mais rápido do que a renda e a produção. Basta então aos herdeiros poupar uma parte limitada da renda de seu capital para que ele cresça mais rápido do que a economia como um todo. **Sob essas condições, é quase inevitável que a fortuna herdada supere a riqueza constituída durante uma vida de trabalho e que a concentração do capital atinja níveis muito altos, potencialmente incompatíveis com os valores meritocráticos e os princípios de justiça social. que estão na base de nossas sociedades democráticas modernas.**"[20] [grifo meu]

Voltando à relação entre dívida brasileira e rentismo: Benakouche, em outro livro sobre a dívida externa brasileira, detalha quem são os principais beneficiados pelo que chama de o "grande negócio da dívida", destacando que "o endividamento é um negócio, e é também político".[21] A seguir, lista os beneficiados, além dos bancos e rentistas: "Os Estados nacionais dos países centrais ganharam ainda muito mais [que os credores] se for considerado que eles escoaram seus produtos e serviços para países endividados nos períodos de crise dos ano 1980 e 1990, conseguindo assim evitar e/ou amenizar os efeitos dessas crises [crises econômicas internacionais que assolaram o mundo à época]."[22] A seguir, ele menciona os "países da OPEP e os diversos intermediários [que receberam] vultosos montantes de juros e comissões, estimados em bilhões de dólares... Agências de rating, que vivem da venda de conselhos para empresas e países que desejam melhorar sua cotação no mercado, [e] ganharam com a ampliação do mercado de eurodólares e do crescimento da dívida externa do Terceiro Mundo."[23]

Dentre os rentistas, Benakouche destaca "especuladores como é o caso do empresário Warren Buffett, que lucrou mais de US$ 4 bilhões em suas operações especulativas sobre a moeda brasileira..."[24]

---

20. Idem p. 33

21. BENAKOUCHE, Rabah. Bazar da dívida externa brasileira. São Paulo Boitempo 2013 p 112

22. Idem p. 113

23. Idem, idem.

24. Idem p. 114

Também se beneficiaram aqueles que receberam "pagamentos de honorários, estadias, diárias, custos de transação diversos aos comitês assessores dos credores do Brasil, a advogados brasileiros e estrangeiros contratados e a intermediários."[25] Esses pagamentos, diz o mesmo autor, "representaram, em média, 0,01% do valor total do endividamento externo brasileiro. Ou seja, tantos milhões de dólares de custos para uns – como o Estado brasileiro –, ganhos para muitos."[26]

"Não podem ser esquecidos", prossegue Benakouche, "os dirigentes de entes públicos brasileiros, como Banco Central e Ministério da Fazenda. Alguns ganharam, além de diárias, prestígio, *network*, acesso a informação estratégica do governo, entre outros – ou seja, uma valorização substancial de seus 'passes' profissionais no processo de *outplacement*"[27] [obtenção de empregos generosamente remunerados em flagrante conflito de interesses, muitas vezes em bancos comerciais ou de investimento com os quais haviam negociado a dívida].

O também professor André Lara Resende, com respeitada carreira acadêmica (era o mais preparado dos idealizadores do Plano Real, segundo o jornalista Luis Nassif) e dono de uma importante trajetória na área econômica federal e no setor privado, aponta outros beneficiados e colaboradores daqueles que faturam alto com a dívida pública – a "turma da bufunfa" na caracterização sarcástica de Paulo Nogueira Batista Júnior, outro economista heterodoxo: "Esse pessoal que defende a alta dos juros, defende que estamos à beira do abismo fiscal" [28].

> "O discurso do abismo fiscal – a quem interessa? Os economistas que defendem essa tese não querem entender e rever suas posições porque isso abala seu prestígio e sua influência na formulação de políticas públi-

25. Idem, idem.

26. Idem, idem.

27. Idem, idem.

28. RESENDE, André Lara. Participação em aula "Moeda e macroeconomia: história, teoria e política – Com André Lara Resende", em março de 2021, Como parte da disciplina "Economia Monetária e Financeira", coordenada pela professora Simone Deos (IE-Unicamp) no curso de graduação em ciência econômica. Instituto de Economia da Unicamp. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=k9xhV6kCnVw&t=12s

cas e evidentemente também na sua influência e atuação no mercado de trabalho... A restrição dívida pública/PIB é uma restrição errada. Isto era apresentado e continua a ser defendido no Brasil por grande parte destes economistas, não como se fosse uma restrição administrativa, mas como se fosse real, científica."[29]

Ao desmontar os argumentos oficiais para o aumento da taxa de juros como forma de enfrentamento da inflação, que se intensificou durante 2021, circunstancialmente associada ao aumento do dólar, ele apontou outros beneficiados pelo discurso pró dívida pública.

Lara Resende nota que o dólar, em meados de 2021, deveria estar cotado abaixo de R$ 5,00 pelos cálculos com base na sistemática de paridade de compra: "está em R$ 5,60, por razões especulativas. Que razões especulativas são essas?"[30] perguntou retoricamente aos alunos que o assistiam no vídeo do qual foram retiradas essas observações para responder em seguida:

> "Uma pressão monstruosa de um exército de economistas e analistas do mercado financeiro que diz "olha, Cuidado com o bicho papão da inflação!" E os jornalistas e analistas que participam da mídia, não entendem nada de economia e repetem isso como um chavão... dólar, dólar, dólar..."[31]

Em seguida, Resende explica com didática e indignação:

> "A dívida pública, especialmente a dívida denominada em moeda nacional, é um passivo do Estado e um ativo de quem? Do setor privado... Quem detém essa dívida? Essencialmente o Sistema Financeiro e seus clientes... Quando você sobe a taxa de juros, você está aumentando o quanto o estado está pagando para esse grupo que hoje, não é [só] o sistema bancário – [são também os] *asset managment*, etc. – todo esse batalhão que hoje contrata todos os economistas que saem das universidades e acabam sendo consultores, economistas-chefes de 50 milhões de gestoras. É possível defender isso? É no mínimo advocacia em causa própria. Conflito de interesse dramático. Como é possível que isso não seja visto?".[32]

29. Idem, idem.

30. Idem, idem.

31. Idem, idem.

32. Idem, idem.

À época do Plano Cruzado, Lara Resende era diretor de política monetária, (o nome do cargo era, então, "diretor da dívida pública e mercado aberto") do Banco Central. Posteriormente, foi negociador da dívida externa (governo Itamar Franco) e presidente do BNDES (governo Fernando Henrique Cardoso, de quem foi, também, assessor econômico). Na iniciativa privada foi sócio de bancos e membro do conselho de administração de diversas empresas.

Ao longo dos últimos anos, André Lara Resende afastou-se crescentemente do chamado "*mainstream*" como é conhecida a corrente dominante da teoria e da política econômica, tornando-se um severo crítico (e autocrítico) da política econômica, em particular da política monetária e dos juros praticada pelo Banco Central a partir de 1994. "A condução das políticas monetária e fiscal esteve equivocada desde o Plano Real", reconhece em seu livro mais recente, explicando: "Quando se reconhece que a variável instrumental da política monetária não é a base monetária, mas sim a taxa de juros, fica evidente que há uma relação direta entre a política monetária e o custo da dívida pública"[33].

Resende vai além e retoma o que foi uma de suas contribuições teóricas mais importantes para que o Plano Real tivesse sucesso: a percepção de que a inflação no Brasil tinha um forte componente inercial; isto é, a inflação gerava inflação e em grande parte era fruto das expectativas da sociedade e principalmente do sistema financeiro. Por isso, ironiza em seu livro: "Se o Banco Central, que em tese é quem melhor está capacitado para fazer estimativas da inflação, fixa uma taxa de juros muito elevada, o entendimento é que a instituição espera que a inflação seja muito alta".[34] Ou seja: elevar a taxa de juros como tem feito o Banco Central, além de garantir e elevar os ganhos do Sistema Financeiro, contribui para agravar a inflação ao invés de

33. RESENDE, André Lara. Consenso e contrassenso: por uma economia não dogmática. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2020 p. 26

34. Idem, p.25

contê-la e ainda tem efeito recessivo sobre uma economia que já está estagnada desde o início de 2018.

Atualmente, Resende situa-se próximo dos seguidores da Teoria Monetária Moderna (conhecida por sua sigla em inglês MMT e em português MTM)). Essa teoria, que ganha adeptos a cada dia, contraria o pensamento econômico dominante na maior parte do mundo desde meados do século XX. Entre seus pontos principais estão:

• A ideia de que a moeda tenha sido uma criação espontânea dos mercados é falsa do ponto de vista histórico e a moeda contemporânea, ao contrário do que acontecia quando seu valor de face tinha relação com seu valor em metal, não tem um valor intrínseco, como tem explicado Resende:

> "A moeda contemporânea, sem valor intrínseco, é apenas um certificado de dívida, sem prazo de vencimento, ou seja, uma perpetuidade, que não paga juros, mas essencialmente um certificado de dívida pública. A principal diferença é institucional: a moeda é um passivo do Banco Central, por isso não é computada como dívida pública. Esta é a razão da polêmica em torno da monetização dos déficits públicos."[35]

• "O financiamento do gasto do Estado diretamente pelo Banco Central", prossegue Resende, "embora mais prático e menos oneroso do que pela via indireta da emissão de dívida, é politicamente perigoso, pois pode dar a impressão de que o gasto público não tem custo, de que é possível fazer mágica".[36] Como isso é tentado por governantes demagogos e irresponsáveis, muitos economistas, formadores de opinião, dirigentes empresariais etc. pressionam para que o Estado não se financie desta forma. Nisso têm o apoio vigoroso dos rentistas para os quais o financiamento via dívida

35. RESENDE, André Lara. Crise exige superar equívocos sobre emissão de moeda e dívida pública, diz André Lara. Folha de São Paulo 16/05/20. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2020/05/crise-exige-superar-equivocos-sobre-emissao-de-moeda-e-divida-publica-diz-andre-lara.shtml

36. Idem, idem.

proporciona ganhos polpudos. À época da Constituinte as finanças públicas brasileiras estavam em grave crise. Por isso, a proposta de redação do texto relativo ao tema incluiu a competência exclusiva da União para emitir moeda por meio do Banco Central (Art. 164, caput) e a proibição de que o Banco Central conceda "direta ou indiretamente, empréstimos ao Tesouro Nacional e a qualquer órgão ou entidade que não seja instituição financeira", podendo comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros"[37]. Enquanto a moeda criada pelo sistema bancário financia primordialmente gastos privados, a moeda criada pelo Banco Central poderia financiar os gastos públicos, mas não é o que ocorre. A proibição de que o Banco Central financie o Tesouro obriga o Estado a emitir dívida, ao invés de emitir moeda e transferi-la ou emprestar ao Tesouro. Ou seja: esses dispositivos engessaram a possibilidade de emitir moeda, sem o custo embutido na dívida, a fim de financiar gastos públicos essenciais, especialmente em momentos críticos como o que vive o Brasil desde meados dos anos 2010.

• Países que têm soberania monetária (emitem sua própria moeda) e têm suas dívidas denominadas nessa moeda, podem pagá-las, quando julgarem conveniente, emitindo moeda. Não é o caso da Argentina, cuja dívida em grande parte é externa e, portanto, em dólar. Tampouco é o caso da Grécia e outros países europeus após a crise de 2008, porque, ao terem adotado o Euro como moeda, abriram mão de suas próprias moedas, de sua soberania monetária, e se viram obrigados a contrair dívida pública na moeda europeia, cuja emissão é exclusividade do Banco Central Europeu. Para emprestar ao governo grego, algo que consideravam arriscado, os bancos e investidores exigiram juros elevados cujos

37. Constituição Federal de 1988, Art. 164, caput e parágrafos 1º e 2º.

pagamentos agravaram o déficit público, lançando o país numa recessão severa. Durante a pandemia, os países da União Europeia aumentaram seus gastos muito acima de suas receitas orçamentárias para evitar uma quebradeira de empresas e um desemprego elevado. Essas medidas fiscais, só em 2020, foram equivalentes a 8% do PIB comunitário e envolveram empréstimos e avais que chegaram a 19% do PIB – quase 4 trilhões de euros. Em consequência, a dívida na zona do euro chegou a 97,7% do PIB conjunto e muito mais em alguns países já pesadamente endividados: Grécia (mais de 200%), Itália (mais de 150%), e França, Espanha, Bélgica, Chipre e Portugal (mais de 100%)[38]. Mesmo assim, em março de 2022, quando alguns bancos centrais do mundo desenvolvido começaram a elevar as taxas de juros e a reduzir a liquidez (oferta de moeda) com o objetivo de sempre evitar a aceleração da inflação e combater a já instalada, a presidente do Banco Central Europeu, Christine Lagarde, anunciou que as medidas adotadas para evitar as consequências monetárias da pandemia seriam adotadas gradualmente entre julho de 2022 e março de 2024 e que o BCE continuaria aceitando como garantia para seus empréstimos aos países da zona do Euro que o solicitassem, títulos da dívida dos mesmos, ainda que mal cotados pelas agências de avaliação de risco, inclusive os títulos da Grécia, Chipre, Portugal e Itália.[39]

• A comparação entre a economia de um país com soberania monetária com a vida financeira de uma família ou uma empresa como argumento contra o endividamento e os gastos superiores às receitas (déficit) parece evidente e de senso comum, mas é falaciosa

38. PELLICER, Lluís ¿Inflación o crecimiento? El dilema diabólico de los bancos centrales. Madri. El País, 19 de março de 2022. Disponível em: https://elpais.com/economia/negocios/2022-03-19/inflacion-o-crecimiento-el-dilema-diabolico-de-los-bancos-centrales.html

39. SALOBRAL, N.. El BCE retirará la liquidez extra a la banca por la pandemia durante los dos próximos años El País, Madrid 24 de março de 2022. Disponível em: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/03/24/mercados/1648121214_748316.html

porque os indivíduos e pessoas jurídicas privadas, como é óbvio, não podem legalmente emitir moeda e com ela saldar suas dívidas ou gastos superiores às suas receitas. Países com soberania monetária podem fazer isso e historicamente fizeram (sem que suas economias necessariamente entrassem em colapso, ou a inflação disparasse); quando enfrentaram grandes aumentos de gastos devido a guerras (por exemplo: Aliados na II Guerra Mundial e, mais recente e significativamente, para enfrentar a crise de 2008, quando os EUA e a Europa do Euro reduziram os juros a zero ou quase zero e emitiram volumes extraordinários de moeda para comprar títulos públicos e privados em poder do Sistema Financeiro e assim evitar a quebra de bancos, de seguradoras e de outras empresas que necessitavam de grandes volumes de dinheiro para suportar os prejuízos decorrentes da crise que eles mesmos tinham provocado ao promover a maior especulação financeira, a maior bolha financeira, da história. Essas emissões, decorridos mais de dez anos, não tiveram efeito inflacionário e a inflação registrada a partir de 2020 teve mais relação com os impactos da Covid [e mais tarde da guerra na Ucrânia] sobre as economias. Como tem enfatizado André Lara Resende, se isso foi possível com a crise de 2008, quando "o Fed aumentou a base monetária americana [emitiu moeda] de 3% para 30% do PIB e agora, com a crise da Covid-19, o Fed voltou a aumentar a base monetária para 50% do PIB, [o argumento monetarista é falacioso]. Desde 2008 até hoje, o Fed expandiu o seu passivo em mais de 45% do PIB. Como o aumento do passivo público foi feito pelo Fed, não aparece na estatística de dívida, não aumenta a relação dívida/PIB, mas é dívida pública...".[40] O mesmo pode ser feito para cobrir gastos emergenciais ou investimentos públicos, tem defendido Resende.

---

40. RESENDE, André Lara. Crise exige superar equívocos sobre emissão de moeda e dívida pública, diz André Lara. Folha de S. Paulo 16.mai.2020 às 23h15. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2020/05/crise-exige-superar-equivocos-sobre-emissao-de-moeda-e-divida-publica-diz-andre-lara.shtml trechos entre colchetes meus.

• Como é o Estado que emite moeda, ele deve gastar para que esse dinheiro chegue à sociedade. Como o dinheiro não desaparece, todo dinheiro em poder da sociedade é proveniente do Estado. Parte desse dinheiro retorna ao Estado sob a forma de tributos. Se o Estado gasta mais do que arrecada, ele entrega mais dinheiro à sociedade do que dela recebe. Ou seja: o déficit do Estado é superavit da sociedade. O problema é que os gastos do Estado não são distribuídos equanimemente na sociedade. Os ricos e o sistema financeiro não gastam tudo o que ganham das mais diversas formas. Seus gastos são inferiores aos seus rendimentos e não entregam o que sobra ao Estado. Com o que não gastam buscam ganhos financeiros com títulos da dívida pública, por exemplo, e outras rendas; afinal, são rentistas. Já a maioria da população, em particular num país como o Brasil, onde os tributos são tremendamente regressivos, não recebe o suficiente nem para cobrir as despesas com suas necessidades básicas sequer em termos de serviços públicos como segurança, saúde e educação e pagam proporcionalmente mais impostos que os ricos. Não é uma exclusividade brasileira. Em todo o mundo, "o dinheiro acumulado pela aristocracia financeira não provém da sua contribuição produtiva, mas da máquina extrativa que hoje se tornou o mecanismo dominante de enriquecimento no planeta.", comenta outro professor de economia, Ladislau Dowbor, em recente resenha sobre o livro The Wealth Hoarders - How billionaires pay millions to hide trillions, de Chuck Collins,[41] [sem edição no Brasil]. O subtítulo (como bilionários pagam milhões para esconder trilhões) é uma alusão ao que os ultra-ricos pagam aos seus coadjuvantes, a fundos e gestores de investimentos como a BlackRock que, como cita Dowbor, "administra US$10 trilhões, seis vezes o PIB do Brasil. Este fundo, junto com Vanguard e State

41. COLLINS, Chuck. The Wealth Hoarders – How billionaires pay millions to hide trillions, London: Polity Press 2021

Street, administram US$20 trilhões, quase o equivalente ao PIB dos Estados Unidos, de US$21 trilhões." Isso quando, ainda segundo Dowbor, "o PIB mundial é da ordem de US$90 trilhões. As fortunas do 1% dos mais ricos, segundo o banco Crédit Suisse, é da ordem de US$190 trilhões, enquanto a metade mais pobre da população mundial, 4 bilhões de pessoas, tem apenas US$ 5,5 trilhões, 1,3% da riqueza."[42]

• Para que haja crescimento econômico é preciso investimento público e privado, como já referido na passagem que tratou do rentismo. Tais investimentos são diferentes de aplicações financeiras que apenas geram renda para os rentistas, mas não contribuem para o aumento da produção nem para o bem-estar da sociedade. Por isso, quando o Estado reduz os investimentos públicos em saúde, saneamento, educação, segurança e infraestrutura, ainda que a pretexto de conter os gastos e o déficit, o que ocorre é estagnação e desemprego, como vem ocorrendo nos últimos anos no Brasil. Inversamente, se os déficits e a emissão de títulos da dívida forem inferiores ao desenvolvimento que gerarem, não há problema fiscal. A expansão econômica gerará os recursos para cobrir o déficit e pagar os juros da dívida, se não forem abusivos.

• Não existe um percentual limite (teto fixo) para o déficit do governo ou para a dívida pública em relação ao PIB. A crença de que esse limite existe não tem fundamento. Ainda assim é tido como dogma e foi um dos principais argumentos para que o governo Temer fizesse aprovar a Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de dezembro de 2016, estabelecendo um limite para os gastos do governo. A maior parte dos países desenvolvidos têm dívida muito superior à brasileira como percentual do PIB (o Japão é o

42. DOWBOR, Ladislau. Viagem ao mundo sem lei dos super-ricos. Outras Palavras 21/03/2022. Disponível em: https://outraspalavras.net/mercadovsdemocracia/viagem-ao-mundo-sem-lei-dos-superricos/

recordista com mais de 200%). Na verdade, o maior credor do Japão é o Banco Central do Japão que, em anos recentes, comprou cerca de 50% dos títulos da dívida emitidos pelo governo, pagando com moeda por ele próprio emitida. Nada disso é problema e não é porque seja um país desenvolvido. Não houve inflação, nem aumento do déficit público.

• Afirmar que não há um teto rígido para o déficit e a dívida não significa que não existam limites em absoluto. Existem. A relação entre a dívida e a renda nacional tem que ser mantida sob controle. O parâmetro é, como ensina Resende, assegurar que o crescimento a longo prazo da renda nacional seja superior ao crescimento da dívida. Para isso, adverte ele, antes de mais nada, é preciso que a renda cresça.

Mais informações sobre a MTM podem ser encontradas nas fontes mencionadas nas notas dos parágrafos anteriores e no site https://mmtbrasil.com/. Outra fonte relevante é o livro *"El mito del Déficit – La teoria monetária moderna y el nacimiento de la economia de la gente",* da professora de economia Stephanie Kelton, ex-assessora do senador democrata e ex-candidato à Presidência dos Estados Unidos Bernie Sanders.[43]

No momento em que este livro era atualizado, fazia pouco que outro brilhante economista, Paulo Nogueira Batista Júnior, ex-diretor executivo do FMI pelo Brasil (2007-2015) e ex-vice-presidente do Novo Banco de Desenvolvimento, o banco dos BRICS em Xangai, de 2015 a 2017, havia publicado a edição revista e ampliada de seu livro mais recente: "O Brasil não cabe no quintal de ninguém – Bastidores da vida de um economista brasileiro no FMI e nos BRICS e outros

43. KELTON, Stephanie. El mito del Déficit – La teoria monetária moderna y el nacimieto de la economia de la gente. Barcelona: Taurus – 2021 (Infelizmente este livro ainda não tem edição em português)

textos sobre nacionalismo e nosso complexo de vira-lata"[44], no qual relata "como o Império atua neste início do século XXI para preservar o seu controle sobre as entidades financeiras internacionais e dificultar o surgimento de entidades alternativas".[45]

Em sua primeira passagem pelo governo, Paulo Nogueira Batista Jr. fez parte da equipe que, em 1985, tentou negociar um acordo com o FMI que permitisse ao Brasil contornar a crise econômica herdada dos governos militares. As negociações fracassaram e dois anos depois, já em meio aos trabalhos da Constituinte, o país se viu obrigado a declarar uma moratória unilateral da dívida junto a bancos privados internacionais.

Como diretor executivo pelo Brasil e outros países do FMI, entre 2007 e 2015, coube-lhe atuar "do outro lado do balcão", negociando empréstimo **DO** Brasil **AO** FMI. Nesse meio tempo, a dívida externa brasileira tinha sido praticamente "zerada", mas o país passara a enfrentar um problema ainda hoje grave: o da dívida pública interna, cuja ilegitimidade na origem e em sua gestão, segundo os interesses do Sistema Financeiro, são o tema deste livro e da luta de Zaneti, desde os tempos de deputado constituinte, quando foi autor da emenda (Art. 26 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição), até hoje descumprida.

Paulo Nogueira Batista compartilha muitas das posições da MTM, mas ressalva que "Os déficits e a dívida do setor público não são irrelevantes, ou de pouca relevância, mesmo em economias com moeda própria e governos não-endividados em moeda estrangeira."[46] E menciona duas situações em que a questão pode ser relevante, ambas tangencialmente mencionadas anteriormente, em especial por André Lara Resende:

---

44. BATISTA JR. Paulo Nogueira. O Brasil não cabe no quintal de ninguém – Bastidores da vida de um economista brasileiro no FMI e nos BRICS e outros textos sobre nacionalismo e nosso complexo de vira-lata. 2ª – São Paulo, LeYa. 2021 pgs. 14-16

45. Idem. p. 31

46. BATISTA JR. Paulo Nogueira. Heterodoxa, pero no mucho. Site A Terra é Redonda. 04/04/2022. Disponível em: https://aterraeredonda.com.br/heterodoxa-pero-no-mucho/?utm_term=2022-04-04&doing_wp_cron=1649095685.2219851016998291015625. Acessado em 04/04/2022.

1) "Uma primeira razão é que a política de ampliação do gasto público ou diminuição da carga tributária pode esbarrar em limitações de oferta agregada – mesmo que ela seja feita com aumento da capacidade produtiva, via maior investimento público ou estímulos ao investimento privado. A ampliação da capacidade é geralmente mais lenta do que a da demanda agregada. Esgotada a capacidade, instala-se um quadro de excesso de demanda com inflação mais alta e desequilíbrios no balanço de pagamentos em conta corrente."[47]

2) "Quando o Estado não é emissor de moeda de liquidez internacional, a economia fica submetida, potencialmente, a uma restrição externa, não só em termos das contas externas correntes, como, sobretudo, na conta de capitais do balanço de pagamentos. Se a política fiscal expansiva provocar a percepção, por parte dos detentores do capital, de que a dívida cresce de maneira insustentável, haverá pressão sobre a taxa de câmbio e/ou as reservas internacionais, com impactos adversos na inflação e nas taxas de juro."[48]

Paulo Nogueira Batista Jr. concorda parcialmente com os partidários da MTM no sentido de que se a taxa de juro for inferior à taxa de crescimento econômico, a razão dívida/PIB ficará estável e pode até diminuir, sem que o superávit primário necessário para alcançar tal objetivo seja muito elevado. Mas ressalva que, se a taxa de juro superar a taxa de crescimento econômico,

"fica difícil impedir o aumento da razão dívida/PIB. Esse aumento não tem como continuar indefinidamente, pois não pode exceder o estoque de riqueza nacional. Muito antes de bater nesse teto, o crescimento da dívida levará a um aumento dos prêmios de risco embutidos na taxa de juro dos títulos públicos, realimentando o crescimento da dívida via componente financeiro do gasto."[49]

Ele conclui o prefácio à 2ª edição de seu livro, escrita em outubro de 2020, afirmando que o Brasil vive atualmente uma situação dramática – "o desafio de fazer face às consequências da crise planetária, provocada pela pandemia, com o pior governo da história do país"

47. BATISTA JR., Paulo Nogueira. A política fiscal de um governo Lula. Carta Capital, 01.04.2022 disponível em: https://www.cartacapital.com.br/opiniao/a-politica-fiscal-de-um-governo-lula

48. Idem, idem.

49. Idem, idem.

– e isso que a Rússia ainda não tinha invadido a Ucrânia, ampliando ainda mais a crise internacional. Pois é, caro Paulo e caros leitores, vivemos tempos difíceis e não nos resta alternativa senão inspirarmo-nos no Cavaleiro de La Mancha e ir à luta contra gigantes que nada têm de moinhos de vento.

Antes de encerrar esta já longa exploração teórica, é preciso destacar que nem todos os economistas críticos da teoria monetária dominante endossam a MTM. É o caso de Luiz Gonzaga Belluzzo e Gabriel Galípolo (este último de 39 anos, professor da UFRJ e presidente do Banco Fator até 2021). Galípolo, hoje com 41 anos, professor da UFRJ e próximo ao PT, com a posse de Lula para o seu terceiro mandato, assumiu a Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda, comandado por Fernando Haddad e a presidência do Conselho de Administração do Banco do Brasil.

Em 8 de maio de 2023, o governo anunciou que Galípolo deixaria o Ministério para assumir a Diretoria de Política Monetária do Banco Central do Brasil. Ele foi sabatinado e aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal e sua nomeação publicada no Diário Oficial da União, em 7 de julho de 2023, tomando posse em 12 de julho de 2023. Ao longo de sua breve passagem pelo Ministério e entre a indicação e posse no Banco Central, sempre se manifestou contrário à taxa Selic, estabelecida pela instituição, presidida por Roberto Campos Neto. Após a indicação para o BC, adotou uma atitude conciliadora. No dia seguinte, por exemplo, afirmou, segundo o site Valor Investe, que iria para o cargo "não necessariamente" para baixar juros. "Todo mundo quer baixar juros", afirmou Galípolo a jornalistas na entrada do Ministério da Fazenda. "O que vem sendo feito pela Fazenda é criar um ambiente para o mercado colocar os preços de maneira adequada."[50]

---

50. TAIAR, Estevão; PIMENTA, Guilherme e GARCIA, Larissa. Galípolo diz que vai ao BC 'não necessariamente' para a Selic cair. Valor Econômico 09/05/2023. Disponível em: https://valorinveste.globo.com/mercados/brasil-e-politica/noticia/2023/05/09/galipolo-diz-que-vai-ao-bc-nao-necessariamente-para-a-selic-cair.ghtml

Já o jornalista especializado em economia, Luis Nassif, sempre crítico em relação às políticas monetárias ortodoxa e simpático a Galípolo, comentou:

> "Não se sabe até onde Gabriel Galípolo pretende ousar. Especialmente porque o segundo desafio – convencer o Copom a reduzir a taxa Selic – dependerá de boa capacidade de argumentação e de uma boa relação com os colegas. E terá bons argumentos pela frente. Um deles é o IGP-DI (Índice Geral de Preços, Disponibilidade Interna) da Fundação Getúlio Vargas, que registrou deflação de 1,01% em abril e 0,34% em março e 2,57% em 12 meses."[51]

Em livro publicado por Galípolo e Belluzzo, em 2021, eles afirmam que:

> "Na fuzilaria assestada contra a Moderna Teoria Monetária, podemos identificar resquícios e heranças dessas sucessivas investidas para a naturalização do dinheiro. Trata-se também de exorcizar o temor da possibilidade de o Estado, enquanto gestor da moeda, enveredar por ações arbitrárias e danosas aos indivíduos que operam nos mercados... A questão crucial reside na possibilidade de os bancos centrais ultrapassarem os limites estabelecidos pelos poderes dos mercados financeiros. Esse jogo de poder está disfarçado em uma linguagem 'científica' que recomenda regras incontornáveis."[52]

A coincidência com Lara Resende e com outros teóricos da MTM na desmistificação de dogmas do monetarismo dominante acima indicada não impede que Belluzzo e Galípolo marquem suas divergências, afirmando que:

> "Dentre as lacunas da Moderna Teoria Monetária, as mais relevantes são ignorar os limites da emissão monetária pelo Estado e desconsiderar que as decisões de emissão do dinheiro estéril devem ser avaliadas pelo sistema bancário que sopesa os riscos de crédito. Os bancos podem sancionar, ou vedar a aposta empresarial na aquisição de novos ativos e no financiamento da produção corrente."[53]

---

51. NASSIF, Luis. Até onde Gabriel Galípolo pretende ousar? Outras Palavras 11/05/2023. Disponível em https://outraspalavras.net/outrasmidias/ate-onde-gabriel-galipolo-pretende-ousar/

52. BELLUZZO, Luiz Gonzaga e GALÍPOLO, Gabriel. Dinheiro: o poder da abstração real. São Paulo. Editora Contracorrente. 2021 p. 99.

53. Idem, idem.

Posição também crítica à MTM, embora reconhecendo a validade de alguns de seus pontos, é defendida pelo professor da Unicamp, Fernando Nogueira da Costa:

> "Os enormes gastos fiscais foram justificáveis para aliviar os sofrimentos decorrentes desses episódios. Mas os defensores da Teoria Monetária Moderna (MTM) levam essa lógica abstrata para além das circunstâncias locais. São distintas para os Estados Unidos, os demais países avançados e os países atrasados, submetidos ao império do dólar.
>
> [...]
>
> Um entendimento correto dos defensores da MTM é o governo não precisar (e não dever) deixar de honrar sua dívida pública. Se não houver compradores para ela, o Banco Central poderá continuar a colocar os títulos de dívida pública em carteira livre, até usá-los como lastro de operações compromissadas, como é feito no Brasil.
>
> [...]
>
> A validade da MTM depende em parte do crescimento projetado real (corrigido pela inflação) per capita. Se a população está crescendo e as gerações futuras forem mais ricas face às atuais, o "ônus" das emissões atuais de bônus será, de fato, relativamente pequeno. Nesse sentido, as emissões de títulos de dívida pública para financiar consumo, seja dos funcionários, seja dos necessitados, funcionam como sistemas de aposentadoria por Regime de Repartição Simples. Enquanto a economia estiver crescendo a renda (e a arrecadação fiscal em consequência) mais rapidamente em relação aos encargos com juros, esse regime será de contínua rolagem da dívida pública." [54]

Como conclusão de seu comentário sobre a MTM, o economista afirma:

> "Enfim, para um endosso generalizado da MTM e suas implicações em política econômica, é necessária certa cautela ao abaixar de seu nível de abstração para o aqui-e-agora [...]."[55]

---

54. DA COSTA, Fernando Nogueira. Site A dívida pública. A Terra é Redonda 28/01/2022. Disponível em: https://aterraeredonda.com.br/a-divida-publica-2/

55. Idem, idem.

O Complô
Ato 1

Exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo

A história de uma luta

O fantasma da dívida externa assombra a Constituinte

Quando a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi instalada, no dia 1º de fevereiro de 1987, o Brasil vivia sob uma terrível crise econômica que vinha se agravando desde o final da década de 1970. O general Figueiredo, o último do ciclo ditatorial, assumiu a Presidência em março de 1979 e concentrou as decisões econômicas na Secretaria (Ministério) do Planejamento da Presidência da República, que passou a ser chefiada pelo até então ministro da Fazenda, Mário Henrique Simonsen. Com ele, Simonsen levou o controle sobre o Conselho Monetário Nacional, o orçamento monetário e o Banco Central.

Com o agravamento da crise econômica, ele deixou o cargo que passou a ser ocupado pelo até então Ministro da Agricultura. Antônio Delfim Netto, o impopular ministro da Fazenda dos anos de chumbo, que tratou de combater a inflação e o déficit público, ambos em alta, com o receituário de sempre, obtendo, naturalmente, o resultado de sempre: recessão. Em consequência, entre 1981 e 1983, o PIB teve a mais profunda e longa recessão de sua história, com uma retração acumulada de 8,5%.[1] A estagnação econômica, que levaria os economistas e a imprensa a se referir aos anos 80 como a "década

1. BORÇA JR., Gilberto.; BARBOZA, Ricardo de Menezes e FURTADO Mauricio. A recuperação do PIB brasileiro em recessões: uma visão comparativa. Blog do IBRE 02/05/2019. Disponível em: https://blogdoibre.fgv.br/posts/recuperacao-do-pib-brasileiro-em-recessoes-uma-visao-comparativa

perdida" e o esgotamento de 20 anos de governos militares, como não poderia deixar de ser, tiveram um crescente impacto político, fazendo com que a oposição registrasse vigoroso crescimento nas eleições gerais de 1982 (quando os brasileiros voltaram a eleger pelo voto direto os governadores dos estados) e de 1986 (na qual, os eleitos para o Congresso Nacional, somados aos senadores eleitos em 1982, além de comporem a 48ª Legislatura, integrariam a Assembleia Nacional Constituinte ANC).

O avanço sufocante da dívida externa era uma das expressões mais graves e imediatas da crise e sua denúncia e enfrentamento, uma das principais bandeiras da Oposição ao regime militar, liderada pela ala mais aguerrida do Partido do Movimento Democrático Brasileiro que elegeu, em 1986, todos os governadores estaduais exceto o do pequeno Sergipe, obteve a maioria absoluta da Câmara dos Deputados (260 de um total de 487 – 53%) e das cadeiras em disputa no Senado (38 das 49, o que, na totalidade da casa lhe assegurava 45 do total de 72). Enquanto isso, os partidos que se reivindicavam explicitamente "de esquerda" obtiveram apenas 22 cadeiras na Câmara (16 do PT, 3 do PCB e 3 do PCdoB). Decorridos mais de 35 anos, é difícil compreender as expectativas que essa situação gerou no eleitorado.

Quanto à composição geral original da ANC, no dia 1º de fevereiro de 1987, sob a presidência do ministro José Carlos Moreira Alves, presidente do Supremo Tribunal Federal, instalou-se, em sessão solene, a Assembleia Nacional Constituinte. Dos 559 constituintes, 303 eram do PMDB. A distribuição dos 559 constituintes pelos 13 partidos era a seguinte: PMDB — 303; Partido da Frente Liberal (PFL) — 135; PDS — 38; Partido Democrático Trabalhista (PDT) — 26; Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) — 18; Partido dos Trabalhadores (PT) — 16; Partido Liberal (PL) — sete; Partido Democrata Cristão (PDC) — seis; Partido Comunista Brasileiro (PCB) — três; Partido Comunista do Brasil (PCdoB) — três; Partido Socialista Brasileiro

(PSB) — dois; Partido Social Cristão (PSC) — um e Partido Municipalista Brasileiro (PMB) — um.[2]

Em 20 de fevereiro, menos de três semanas depois de instalada a Constituinte, o Presidente da República, José Sarney, anunciou que o país declarava uma moratória unilateral. As reservas equivaliam a apenas três meses de importações! Não era preciso ser economista para entender que a situação era dramática e a soberania nacional estava gravemente ameaçada.

A própria Constituinte corria perigo. Como seria possível redefinir a ordem política, econômica e social do Brasil se o país poderia não ter dinheiro para importar produtos essenciais a curto prazo? Era preciso que a suspensão de remessas ao exterior não fosse apenas ato de um governo frágil, de legitimidade questionável (como se sabe, o presidente que fora eleito era Tancredo Neves, que morreu sem tomar posse. Sarney era seu vice e, nos termos da constituição então em vigor, ao invés de empossá-lo, o STF deveria ter determinado a realização de nova eleição). Além disso, os ministros e outros funcionários eram demissíveis a qualquer momento por um presidente que já demonstrara sua pusilanimidade. Era preciso um ato de coragem da única instituição que representava a nação como um todo.

Outro problema é que desde logo ficou claro que o Presidente Sarney não pretendia respeitar a soberania da Assembleia pois, como refere o verbete do CPDOC-FGV: "O presidente Sarney, tencionando influir sobre a bancada moderada peemedebista, escolheu o deputado Carlos Sant'Anna (PMDB-BA), como líder do governo na Constituinte, uma figura não prevista pelo Regimento."[3] Além de absurda, já que por definição, toda Assembleia Constituinte é soberana e, portanto, não pode estar sujeita a ingerências de um governo, ainda

2. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1987-88. Disponível em: http://www.Fgv.Br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/assembleia-nacional-constituinte-de-1987-88 Acesso em 24-03-22

3. Idem, idem.

mais com o gritante vácuo de legitimidade do governo Sarney – vice não eleito pelo voto popular, ao contrário dos constituintes. Como se verá a seguir, Sant'Anna[4] esmerou-se em cumprir diligentemente a indigna missão que lhe foi atribuída e da revolta que isso podia provocar é prova uma foto incluída no anexo deste livro, um flagrante do irado constituinte e autor deste livro contido por um grupo de companheiros em seu impulso de impedir por meios expeditos, ainda que extraparlamentares, as tramoias do agente governista.

O descalabro da gestão econômica do País, em especial a forma como a questão da dívida externa vinha sendo conduzida, tornava imprescindível uma investigação sobre se a dívida contabilizada fora efetivamente contraída, se as condições nas quais havia sido negociada eram legais e apurar as responsabilidades por eventuais atos prejudiciais ao País. Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) já haviam sido constituídas para investigar a questão da dívida, tendo apurado informações relevantes, mas sem que produzissem resultados práticos. É o caso de Comissão Especial, instalada pelo Senado, naquele mesmo mês de fevereiro de 1987, em que a Constituinte começava.[5] Outras comissões foram constituídas mais tarde na Câmara dos Deputados.

Essas comissões sucessivas mostram a falta de transparência sobre as condições em que a dívida pública, em especial a externa, havia sido e continuava a ser contraída, e eventualmente renegociada, e

---

4. Segundo o Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas, "Amigo de Antônio Carlos Magalhães, seu companheiro de partido, foi considerado um dos 'duros' da Arena, intransigente defensor do regime e um dos mais ativos adversários das esquerdas". Em 1986 elegeu-se constituinte, pelo PMDB. Quando Sarney, depois de ter declarado que não interferiria na elaboração da nova Constituição, passou a atuar fortemente em defesa do presidencialismo e do mandato de cinco anos para ele próprio (naquele momento, a maioria dos constituintes se inclinava ao parlamentarismo e à redução do mandato presidencial para quatro anos), designou Sant'Anna líder do governo na Constituinte. Ainda conforme o dicionário, já no início da Constituinte, Sarney decidiu intervir sem pudor: "Através de Sant'Anna seriam atendidos os 'interesses pragmáticos' de parlamentares moderados dos diversos partidos pela utilização de instrumentos como a redistribuição dos quase dez mil cargos do governo federal nos estados e o atendimento de reivindicações administrativas". DHBB, CPDOC-FGV. Disponível em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/carlos-correia-de-meneses-santana. Acesso em: 11/07/2017.

5. Seu relatório, elaborado pelo então Senador Fernando Henrique Cardoso, só viria a ser conhecido depois de promulgada a nova Constituição. Nesse ínterim, houve troca de ministros e a saída da moratória envolveu nova negociação com os credores, em condições ainda mais abusivas e ilegítimas que as anteriores.

principalmente as irregularidades com que de forma contumaz o endividamento era assumido em nome do Brasil, ao arrepio da Constituição.

O problema surgiu como questão política na década de 1970, quando o montante da dívida aumentou extraordinariamente e, sob pressão dos credores (bancos internacionais, governos dos países desenvolvidos, onde estavam as matrizes desses bancos e do Fundo Monetário Internacional), foi renegociada pelos sucessivos governos militares e, na segunda metade dos anos 80, por representantes do governo Sarney sem mandato constitucional para isso, nem autorização do Congresso Nacional.

Delfim Netto tornou-se ministro do Planejamento em 15 de agosto de 1979. A inflação em alta era considerada o maior problema, embora ele sustentasse que na verdade era a balança de pagamentos. Mesmo assim, tratou de conter as chamadas "expectativas inflacionárias", anunciando uma série de medidas, entre as quais algumas que mais tarde ele combateria na Constituinte, de forma encarniçada e por vezes com seu peculiar sarcasmo e cinismo, tais como: **tabelamento dos juros e da taxa de captação dos bancos comerciais**; empréstimo compulsório de 10% sobre os rendimentos não tributáveis acima de quatro milhões de cruzeiros; aumento das alíquotas do imposto sobre operações financeiras; fixação de uma alíquota adicional de 10% sobre as importações, e **aumento da carga tributária que pesava sobre a distribuição de dividendos e outras rendas do capital**, inclusive com retenção na fonte.[6]

A situação é resumida no verbete biográfico sobre Delfim Neto no CPDOC-FGV da seguinte forma:

> "Com o objetivo de ampliar o financiamento estrangeiro, Delfim viajou em outubro de 1980 aos Estados Unidos, Europa e Japão, mas os principais bancos mantiveram a posição de não aumentar os empréstimos ao Brasil.

6. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Delfim Neto. Disponível em; http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/antonio-delfim-neto. Acesso em 24-03-22

Alguns recomendaram que o país recorresse ao Fundo Monetário Internacional (FMI) a fim de obter um aval para a sua capacidade de gerir a dívida externa, enquanto outros ofereceram créditos vinculados a importações de mercadorias de seus países.

[...]

A situação do balanço de pagamentos se agravou com a elevação da taxa de juros no mercado internacional, **fazendo com que o País tivesse que pagar 6,3 bilhões de dólares de juros só em 1980, quantia correspondente a 31% das suas exportações**. Nesse ano, a dívida externa atingiu o total de 54 bilhões de dólares. [grifo meu]

[...]

Em 1980 promoveu uma reforma econômica que prefixava a inflação em 45%, mas o índice inflacionário foi a 110%. Em 1981, anunciou que o país deveria crescer 5%. Porém, no final do ano, pela primeira vez desde 1947, quando a Fundação Getúlio Vargas começou a calcular o Produto Interno Bruto, o crescimento foi negativo: -1,9%. **Ainda em 1981, Delfim qualificou de estúpida, "realmente imbecil", a ideia de economistas da oposição que pediam a renegociação da dívida externa.** Em maio de 1983, foi convocado pelo próprio Partido Democrático Social (PDS), agremiação sucessora da Arena, para esclarecer ao Congresso porque o Brasil acumulara uma dívida de 88 bilhões de dólares nos anos anteriores." [grifo meu][7]

No final de 1982, o déficit no Balanço de Pagamentos era de US$ 8,8 bilhões e as reservas internacionais mal chegavam a US$ 3,9 bilhões, uma situação sem perspectiva de reversão a curto prazo e, portanto, obviamente insustentável.[8] Mesmo assim, o governo negava que fosse necessária uma negociação da dívida, como indicado na citação anterior.

Como se não bastasse, a reputação do ministro também depreciava. Em setembro de 1983, ele foi acusado pelo general da reserva Adir Fiúza de Castro, ex-chefe do Centro de Informações do Exército e do Departamento de Operações Internas — Centro de Operações para a Defesa Interna (DOI-Codi) de ter recebido comissões para facilitar

7. Idem, idem

8. CERQUEIRA, Ceres Aires. Dívida Externa Brasileira – Segunda Edição Revisada Ampliada – BCB 2003. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/publicacoes/Documents/outras_pub_alfa/D%C3%ADvida_Externa_Brasileira_-_Segunda_Edi%C3%A7%C3%A3o_Revisada_Ampliada.pdf Acesso em 25-03-22

negócios de empresas francesas quando era embaixador do Brasil em Paris. Em julho de 1986, o escândalo do grupo financeiro Coroa-Brastel, no qual ele estava envolvido segundo denúncias anteriores, voltou com maior impacto quando o empresário Assis Paim Cunha, acusado de emitir letras de câmbio frias no valor equivalente a espantosos quinhentos milhões de dólares, reiterou a acusação de envolvimento dos ex-ministros Delfim Neto e Ernâni Galvêas e do ex-presidente do Banco Central Carlos Langoni no caso.[9]

A essa altura, a dívida externa já chegara a 90 bilhões de dólares e a interna (de aproximadamente 21 trilhões de cruzeiros) e ainda conforme o verbete do CPDOC-FGV: "Para equilibrar o balanço, [Delfim] conseguiu negociar novo empréstimo junto ao FMI ainda em 1983, num financiamento conhecido como "empréstimo Jumbo". Na tentativa de conter o estouro do déficit público, a metade dos 6,5 bilhões de dólares, prometidos pelo FMI, foi diretamente comprometida com dívidas bancárias e comerciais no exterior."[10]

Nas negociações foram aceitas condições leoninas, abusivas e ilegais, algumas das quais poderiam, sem exagero, ser qualificadas como crimes de lesa pátria.[11]

---

9. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Delfim Neto. Disponível em; http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/antonio-delfim-neto. Acesso em 24-03-22

10. Idem, idem.

11. Conforme o Jornal O Globo, "No dia 20, o Presidente **José Sarney anunciou a suspensão do pagamento dos juros da dívida externa por tempo indeterminado – o montante principal já não era pago havia anos** – além do corte da emissão de moeda e da adoção de um plano de austeridade (...)." Embora a decisão fosse criticada como erro político e econômico à época (e ainda hoje), o fato é que o governo não tinha alternativa, como afirma a mesma matéria jornalística "Defendida pelo ministro da Fazenda, Dilson Funaro, a moratória surgia quando não havia muita escolha: desde o fracasso do Plano Cruzado, os superávits comerciais minguavam. Em janeiro de 1987, o saldo da balança foi de apenas US$ 129 milhões, o pior desde 1983. **Desse modo, não havia como fazer frente ao pagamento dos juros – que tinham consumido US$ 55,8 bilhões em cinco anos (...). O Brasil estava quebrado.**" A reprodução das páginas da edição do dia 20/02/87 contém pequena nota informando que "As reservas internacionais do Brasil, estimadas em US$3,5 bilhões (Cz$ 65,54 bilhões) dão segurança à decisão do Governo de suspender por 90 dias o pagamento dos juros da dívida externa. Assessores governamentais argumentam que mesmo que os bancos credores suspendam as linhas de crédito comerciais e interbancárias – hoje em US$ 14,6 bilhões (Cz$ 273,43 bilhões) – em represália à decisão brasileira, **o País poderá bancar o atual volume de importações por três meses**, pagando à vista com suas reservas." O Globo – reprodução do noticiário do dia, republicado em 13/09/2013, (Grifos meus).

Brasil não terá Constituição eficaz com dívida externa que sequer conhece

Projeto de Decisão Nº1 determina o exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo

Diante da gravidade da situação, das evidências de que o governo traía os interesses nacionais, sonegando informações fundamentais à opinião pública e mesmo ao Congresso Nacional, da notória má fé dos parlamentares governistas e do bloco reacionário que, a partir da Constituinte seria conhecido como "Centrão", com a experiência obtida em meu primeiro mandato como Deputado Federal. agora eleito constituinte, tomei a iniciativa de apresentar um Projeto de Decisão sobre o endividamento externo (o Projeto de Decisão Nº1, de 1987), de aplicação imediata, protocolado em 30 de abril, subscrito por 190 constituintes (33,99% dos 559 integrantes da ACN) e publicado no Diário da Constituinte em 07 de maio.

Embora a ementa afirmasse que o projeto determinava "auditoria da dívida externa e suspensão das remessas de pagamentos [...]", no corpo do texto usei outra terminologia: **"Fica determinado o exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro, bem como de todas as dívidas contraídas por**

instituições públicas e privadas com credores externos". Dois motivos me levaram a optar por essa redação.[12]

O primeiro objetivo da expressão utilizada era fugir à pecha de que propunha um "calote" da dívida, uma tergiversação de má fé aplicada por aqueles que sempre antepuseram os interesses do capital financeiro aos nacionais. Propor o calote não era o meu propósito, como deixei claro na justificativa do projeto.

Ao rejeitar a ideia de "calote" eu agia segundo a moral na qual fui educado e que é a da maioria dos brasileiros, especialmente dos mais humildes – os poderosos nem sempre têm esses escrúpulos. Pouco tempo depois, o eminente professor Dércio Munhoz, que me honrou com o prefácio à primeira edição deste livro, deu um minucioso e erudito depoimento na 3ª Reunião da Subcomissão do Sistema Financeiro da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças da Constituinte, realizada a 23 de abril de 1987.

Em seu depoimento inicial, afirmou o que era meu sentimento e de outros constituintes que subscreveram o projeto:

---

12. Íntegra conforme Diário da ANC, 07/05/1987, pp. 1699-1700 (com ortografia original):
PROJETO DE DECISÃO Nº1, de 1987
(Do Sr. Hermes Zaneti)
Determina auditoria da dívida externa e suspensão das remessas de pagamentos, e dá outras providências.
(À Comissão de Sistematização.)
A Assembléia Nacional Constituinte decreta:
Art. 1º Fica determinado o exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro, bem como de todas as dívidas contraídas por instituições públicas e privadas com credores externos.
Parágrafo único. É estabelecido o prazo de 120 (cento e vinte) dias para uma decisão final da Assembléia Nacional Constituinte sobre os resultados da auditoria, ficando até então suspensas as remessas de divisas a título de pagamento de dívidas contraídas no exterior.
Art. 2º É criada a Comissão Especial de Investigação da Dívida Externa, integrada por um representante de cada Partido com assento na Assembléia Nacional Constituinte e mais um representante para cada grupo de 50 (cinquenta) constituintes da respectiva bancada partidária.
Parágrafo único. A Comissão criada por este artigo terá a força legal de Comissão Parlamentar de Inquérito, para os fins de requisições e convocações, e o prazo de 90 (noventa) dias para a conclusão de seus trabalhos e propor providências para o Plenário da Assembléia.
Art. 3º A Mesa da Assembléia Nacional Constituinte providenciará os meios necessários ao funcionamento da Comissão Especial de Investigação da Dívida Externa, sendo desde já aberto o crédito de até Cz$ 200.000,00 (duzentos mil cruzados), correndo as despesas pelo Orçamento da Câmara dos Deputados – Serviços de Terceiros e Encargos.
Art. 4º Esta decisão entra em vigor na data de sua publicação.
Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

"[...] não temos qualquer controle institucional, hoje, sobre os compromissos assumidos pelo Banco Central, especificamente, quer em temos de dívida pública interna, quer em termos de dívida pública externa. Não temos sequer autorização legislativa para assumir os compromissos, nem prestação de contas sobre a destinação dos recursos. Preocupa-me muito esse aspecto, porque a Constituição deveria prever a aprovação do Legislativo para que órgãos da administração, quaisquer que fossem, pudessem assumir compromisso interno ou externo."[13]

A justificativa do professor Dércio Munhoz era incontestável:

"Dou dois exemplos: a dívida interna chegou a 80 bilhões de dólares, parte com papéis, com o Banco Central, colocando na Avenida Paulista, ou junto a bancos estrangeiros, indiretamente, parte na contabilidade do Banco Central. Ora, **chegou essa dívida a 80 bilhões de dólares, e não houve qualquer discussão política. Por quê? Com autorização de quem e qual a destinação dos recursos? Não existe qualquer prestação de contas. Não há formas de abertura de informações**. E quando chegou a 80 bilhões de dólares, pudemos perceber que **o problema se tornou muito mais grave do que a dívida externa, porque esta, em boa parte, ou em grande parte, é de empresas do setor produtivo e tais empresas tiram os juros como componentes de custo. Se os juros externos são baixos, as empresas que devem ao exterior estão muito bem, porque pagam juros baixos. O problema nosso é de convertibilidade externa**. Grande parte da dívida externa é de empresas do setor produtivo - não interessa quem seja o acionista controlador - se é o Governo Federal, se empresa estrangeira ou empresa privada. **Já a dívida interna é uma dívida que tem de ser paga, inclusive os encargos financeiros têm de ser pagos a partir de impostos arrecadados, em determinado dia.** E essa chegou a 80 bilhões de dólares. Parece-me que **é uma questão de caráter constitucional, que se limite o poder do Executivo de assumir dívidas externa e internamente**."[14] [grifos meus].

Essa passagem é importante, na minha opinião, porque nela o professor Munhoz aponta vários problemas simultaneamente. O

13. MUNHOZ, Dércio. Depoimento perante a COMISSÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO, ORÇAMENTO E FINANÇAS – SUBCOMISSÃODO SISTEMA FINANCEIRO 3' Reunião, 23 de abril de 1987. Disponível em: sup114anc04ago1987.pdf (camara.gov.br) p. 250.

14. Idem p. 250/1

primeiro é o da razão e do objetivo do endividamento e da responsabilidade de quem o contraiu. O segundo é o de que parte da dívida externa era privada (e mesmo quando de empresas estatais) ao serem contraídas da forma como vinha sendo contraída não era problema para as empresas na medida em que compunham seus custos, mas envolvia um problema potencial para o país, porque, mesmo que pagas pelos devedores internos, o eram na moeda nacional, mas deveriam ser honradas em divisas, pesando sobre o balanço de pagamentos. Posteriormente, a situação se tornaria ainda mais grave quando os devedores enfrentaram dificuldades – reais ou não – para pagar e ocorreria uma estatização da dívida, como alertou o professor em outro trecho de seu depoimento. O terceiro problema, que cresceria até atingir a magnitude de hoje, é o da dívida interna. Por fim, a questão central: era e continua sendo **"uma questão de caráter constitucional, que se limite o poder do Executivo de assumir dívidas externa e internamente".**

O segundo objetivo do Projeto de Decisão Nº 1 era deixar claro que a proposta era mais ampla e profunda do que a de realização de uma mera revisão contábil. Sempre tratei de esclarecer que entendia que dívidas, tanto pessoais e privadas quanto públicas, desde que contratadas legítima e legalmente e que tenham envolvido valores efetivamente emprestados e remunerados de forma razoável, deveriam ser reconhecidas e, diante da impossibilidade de serem pagas nas condições contratadas, repactuadas.

Como diz o artigo 1º do Projeto de Decisão N° 1 e como argumentei na Justificativa, "o exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro, bem como de todas as dívidas contraídas por instituições públicas e privadas com credores externos [...]" daria ao País condições de saber concretamente "o que está devendo, podendo a partir de então, negociar o seu pagamento".

A dúvida tinha fundamento porque, como afirmei na Justificativa, "Fatos recentes, como decisão judicial nos Estados Unidos (caso

CentralSul)[15] e declarações de banqueiros sobre o não ingresso no Brasil do total dos dólares emprestados, são indícios muito fortes de que os valores da dívida externa merecem um exame mais profundo e que o povo brasileiro pode estar sendo obrigado a honrar uma parcela de dívida de cujos benefícios jamais usufruiu."[16]

Em termos ainda mais claros, afirmei que a proposta tinha como objetivo:

> [...] determinar a origem da dívida, quem tomou o dinheiro emprestado, quando, onde, de quem, e onde foi investido esse dinheiro. Com base nisso, saber-se-á quanto dinheiro entrou no País e quanto não entrou. Enfim, saber-se-á o que realmente é a dívida externa.[17]

---

15. Em 1983, a *Central de Cooperativas de Produtores Rurais do Rio Grande do Sul Ltda.* (Centralsul), a maior central de cooperativas do Brasil, enfrentava uma grave crise econômica e administrativa. Ari Dionísio Dalmolin, seu presidente, foi afastado depois de ter sido impedido pelo Banco Central de operar com crédito rural. Sua dívida era estimada em US$ 200 milhões e entre os maiores credores estava o *Bank of America*, com um crédito de US$ 22 milhões.

Conforme se apurou, em auditoria interna, durante a gestão de Dalmolin a Centralsul operou uma conta clandestina no *Bankamerica International* (controlada integralmente pelo *Bank of America*), na cidade de Houston, EUA, para onde eram desviados os pagamentos das exportações da *Centralsul*. Parte desses recursos era também utilizada em operações na Bolsa de Chicago que geraram prejuízos da ordem de US$ 68 milhões.

A conta era clandestina porque (I) não tinha os respectivos documentos operacionais (cartões de assinatura e outras formas de operação); (II) não estava registrada no Banco Central; e (III) servia para desvio de divisas de exportação que necessariamente teriam que ser internados no Brasil por meio dos bancos autorizados a operar em câmbio. O *Bank of America* e o *Bankamerica International* não podiam alegar desconhecimento da legislação brasileira por manterem representação formal no Brasil.

Com base nessas premissas a nova diretoria da *Centralsul* ajuizou uma ação em Houston, EUA, contra os bancos americanos pleiteando: (1) cancelamento do empréstimo de US$ 22 milhões porque não estava regularmente registrado no Banco Central e porque, se as divisas de exportação desviadas para a conta clandestina tivessem sido regularmente internadas, a *Centralsul* não precisaria do suposto empréstimo; e (2) indenização pelas perdas na Bolsa de Chicago, oriundas de operações manejadas com os recursos da mesma conta clandestina, no montante de US$ 68 milhões.

Depois de três anos de disputa judicial na Corte Federal de Houston, as partes chegaram a um acordo no qual a *Centralsul* desistia da indenização de US$ 68 milhões e, em contrapartida o *Bank of America* renunciava ao crédito de US$ 22 milhões.

Com este resumo muito sumário do caso que mencionei como exemplo na justificativa do Projeto de Decisão N° 1, e em várias outras oportunidades, procurei mostrar que havia motivos de sobra para realizar o exame analítico e pericial do endividamento externo brasileiro, a respeito do qual havia inúmeras evidências de irregularidades ainda maiores do que no caso *Centralsul*, de que os bancos não eram vítimas, mas cúmplices dessas irregularidades. Pretendia demonstrar, finalmente que representantes dos devedores tanto do Brasil como da *Centralsul*, podiam renegociar as dívidas ou obter acordos por via judicial que resultassem em redução das dívidas e reescalonamento dos pagamentos, baseados na legislação, nos dados obtidos mediante o exame pericial (auditoria) e dos contratos.

Como afirma Roberto Davis, a quem devo as informações acima em depoimento por *e-mail* para este livro: "Considerada a importância das exportações na economia e o manejo do câmbio por instituições financeiras nacionais e estrangeiras, fica a dúvida sobre quantas operações como esta integram a dívida externa brasileira."

16. Diário da ANC, 07/05/1987, p. 1699.

17. Diário da ANC, 07/05/1987, p. 1700.

A iniciativa e a escolha de um Projeto de Decisão como instrumento para encaminhar a proposta não foram irrefletidos. Estudei a questão e a discuti com outros constituintes. Já era um parlamentar experiente e conhecia o Regimento Interno da ANC, aprovado dias antes de eu apresentar minha proposta. O Regimento estabelecia os Projetos de Decisão como uma das modalidades de proposições admissíveis e fixava as condições para isso e para sua tramitação.[18]

Apoiado por dezenas de constituintes optei por esse tipo de proposição porque deveria ser apreciado rapidamente pela Comissão de Sistematização (prazo de "cinco dias para emitir parecer prévio"). Caso aprovado o projeto, a decisão final a respeito seria proferida pelo Plenário. Isso conferia à Comissão a suspensão das remessas de divisas a título de pagamento de dívidas contraídas no exterior, previstas no Artigo 1º, uma força que nenhuma CPI jamais teve, pois obrigaria o governo a cumpri-la.

As CPIs e outras comissões constituídas antes e depois da Constituinte, destinadas ao exame da dívida, deram-me razão quanto à necessidade de investigar os atos e fatos do endividamento. Sua ineficácia em termos concretos, entretanto, foram a justificativa para o teor dos parágrafos únicos dos artigos 1º e 2º. O primeiro, estipulava o prazo de 120 dias para uma decisão final da Assembleia Nacional Constituinte sobre os resultados da auditoria. O segundo, estabelecia que a Comissão assim criada teria "força legal de Comissão Parlamentar de Inquérito, para os fins de requisições e convocações, o prazo de 90 (noventa) dias para a conclusão de seus trabalhos e propor providências para o Plenário da Assembleia." Ou seja, o exame deveria ser realizado e seu resultado votado ainda durante os trabalhos da Constituinte, que teria, assim, condições de incluir no texto da Constituição as disposições pertinentes.

---

18. O texto do regimento foi relatado por Fernando Henrique Cardoso. Regimento ANC-Resolução 2-1987 – Diário da ANC 25-03-87. Os instrumentos para apresentação de proposições e sua tramitação estavam definidos no Art. 59 caput e § 7º.

O parágrafo único do artigo 1º determinava que, enquanto a Constituinte não tivesse votado o relatório da Comissão, ficavam "suspensas as remessas de divisas a título de pagamento de dívidas contraídas no exterior." Havia motivos de sobra para essa cautela, como afirmei na Justificativa:

> "Enquanto a Assembleia Nacional Constituinte elabora a nova Carta, o Poder Executivo está negociando essa dívida, o que pode constituir-se em uma novação de dívida, podendo ainda ser interpretado como uma legitimação de algo que não é legítimo (a dívida)."[19]

O recurso à forma "Projeto de Decisão" não foi, portanto, uma extravagância. Como a proposta não se destinava a ser um dispositivo da nova Constituição, mas ter aplicação imediata, não cabia apresentá-la como emenda ao anteprojeto em discussão. Estava rigorosamente conforme com o que dispunha o Regimento da ANC. Apesar disso, ou por isso mesmo, não foram poucas as tentativas de bloquear sua tramitação com base no argumento de que a matéria não era pertinente à Constituinte e que havia erro formal na sua proposta como Projeto de Decisão.

Um aspecto importante do porquê da necessidade da ANC assumir o exame analítico e pericial da dívida era rigorosamente de natureza constitucional. As constituições anteriores, inclusive a de 1967, assim como sua versão ainda mais autoritária, de 1969, ambas elaboradas sobre o tacão militar, previam a competência do Congresso Nacional para "[...] dispor, mediante lei, sobre todas as matérias de competência da União, especialmente [...] II – o orçamento, a abertura e as operações de crédito; a dívida pública; as emissões de curso forçado; [...]".[20]

As condições pelas quais a dívida externa vinha sendo contraída desde então, portanto, eram INCONSTITUCIONAIS!, especialmente desde 1974, quando o General Emílio Garrastazu Médici transferiu

---

19. Projeto de Decisão Nº1 – Íntegra conforme Diário da ANC, 07/05/1987, pp. 1699-1700.

20. Art. 46, caput e inciso II da Carta de 1967 com redação dada pela Emenda Constitucional Nº 1, de 17 de outubro de 1969.

para a Presidência da República a competência do Congresso Nacional para contrair empréstimos, utilizando-se para isso do Decreto-lei nº 1.312, de 15-2-74, o que também contrariava o Art. 55 da Carta em vigor, segundo o qual: o Presidente da República somente poderia expedir decreto-lei "desde que não haja aumento de despesas".[21]

Não era segredo algum, que antes mesmo da Constituição da ditadura, o regime militar, desde 1964, empreendeu sucessivos aumentos do endividamento externo, autorizados por decretos-leis, uma excrescência jurídica criada no Estado Novo e revivida pelos generais. Como afirmava a justificativa do Projeto de Decisão:

> "Esta edição de decreto-lei para contratação de créditos externos não é aceita como constitucional, de vez que implica aumento da despesa do Estado, inclusive com o pagamento dos juros da dívida contraída. Por outro lado, a Constituição vigente estatui ser de competência exclusiva do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo Presidente da República. Por mais esta razão a dívida foi constituída desrespeitando a Constituição brasileira, já que o Congresso Nacional do Brasil nunca decidiu nada sobre o assunto."[22]

Antecipando as tentativas de impedir o exame analítico e pericial da dívida por parte da Constituinte, sob a alegação de que isto fugiria à sua atribuição – argumento que já ouvira da parte dos parlamentares entreguistas –, afirmei na Justificativa que

> "É a Assembleia Nacional Constituinte, com sua força política e representação popular, o foro adequado para proceder esta investigação. Ela tem mandato especial que nenhuma das Casas do Congresso Nacional, isoladamente, possui. Configura a situação, claramente, um alto risco ao processo constituinte, justificando o uso do instrumento da decisão, manifestação maior da Soberania da Assembleia. À Constituinte visa a organização ou reorganização do Estado para o futuro, e a dívida externa impede qualquer perspectiva de futuro por gerar dependência permanente do Brasil, amarrando as suas possibilidades de desenvolvimento."[23]

---

21. Art. 55, caput da Carta de 1967 com redação dada pela Emenda Constitucional Nº 1, de 17 de outubro de 1969.

22. Projeto de Decisão Nº1 – Diário da ANC, 07/05/1987, pp. 1699-1700.

23. Diário da ANC, 07/05/1987, p. 1699.

Os agentes do governo e do sistema financeiro boicotam o Projeto de Decisão Nº 1

Apesar de publicado no Diário da Constituinte, em 07 de maio de 1987, o Projeto de Decisão Nº1 sofreria boicote de forma sistemática, ilegal e grosseira. De início, não era incluído na pauta de votações, um velho estratagema das forças conservadoras presentes no Congresso Nacional sempre que se tratava de apreciar temas sobre os quais temiam sofrer derrota – estratagema empregado até hoje, diga-se de passagem. Foram necessárias várias manifestações em plenário, minhas como autor do projeto, e dos constituintes que o apoiavam para que o texto fosse submetido à Comissão de Sistematização da Assembleia Constituinte.

Enfim, no dia 12 de maio, o Projeto de Decisão Nº 1 constou da ordem do dia da Comissão de Sistematização, reunida no Plenário do Senado Federal, sob a Presidência de Aluizio Campos, Primeiro-Vice-Presidente, no exercício da Presidência. Nos termos do Regimento, o projeto seria acolhido quando, cumpridas as formalidades correspondentes, fosse enviado pelo Presidente da Constituinte à Comissão de Sistematização, que deveria apreciá-lo quanto ao mérito, sem considerações de forma quanto ao instrumento Projeto de Decisão. Não foi o que ocorreu.

O relator designado do Projeto era Bernardo Cabral (PMDB-AM), mas ele se declarou impedido, por ser um dos seus subscritores. Foi designado então o Deputado constituinte Prisco Viana (PMDB-BA) como

Relator-Substituto *Ad hoc*, cuja primeira atitude foi pedir e obter prorrogação do prazo por 48 horas para a apresentação de seu parecer. Conhecendo-se sua biografia,[24] não havia motivo para esperar dele um relatório favorável ou mesmo isento. E ele não surpreendeu...

Quando começou o debate do texto, na 3ª Reunião Ordinária da Comissão de Sistematização, realizada na manhã do dia 14 de maio, no Plenário do Senado Federal, sob a Presidência de Afonso Arinos (a votação seria à tarde), a contestação inicial não foi quanto ao mérito, mas à de flagrante violação do disposto no Regimento da ANC. Alegava-se que o instrumento utilizado (o Projeto de Decisão) não era o adequado, o que já era questão superada quando a Presidência da ANC encaminhou o projeto à Comissão de Sistematização.

A manobra[25] era clara e foi denunciada dias mais tarde pelo líder do PT, José Genoino:

> (...) Prisco Viana, para não entrar no mérito, jogou uma preliminar. Isto é um absurdo, porque a preliminar já estava resolvida; o Projeto de Decisão foi acolhido pela Presidência desta Casa e encaminhado à Comissão

---

24. O Deputado Luís Humberto Prisco Viana, ex-secretário-geral da Arena e de seu sucessor, o PDS, foi contrário à convocação da Constituinte. Ausente na votação da Emenda Dante de Oliveira, que restabelecia as eleições diretas para Presidente da República, foi coordenador geral da campanha de Paulo Maluf nas eleições indiretas à presidência da República, conforme o Dicionário Histórico Biográfico da Fundação Getúlio Vargas. Amigo de Sarney, foi defensor da confirmação do prazo de 5 anos para seu mandato. Como outros trânsfugas da ditadura, em março de 1986, Prisco Viana filiou-se ao PMDB, por influência de Sarney. Na Constituinte, foi implacável integrante do Centrão. (Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas – DHBB, CPDOC-FGV).

25. Manobra foi justamente o termo utilizado pelo Correio Braziliense para descrever o que fizeram os governistas. "**MANOBRA** Tudo começou pela manhã, em uma reunião anterior, quando o Deputado Prisco Viana, designado como relator do projeto, apresentara um parecer contrário. As discussões duraram mais de quatro horas e o Presidente Afonso Arinos não conseguiu sequer resolver uma questão de ordem sobre qual quórum seria fixado para deliberação da matéria. À tarde, já com a definição de que teria de ser maioria absoluta, o relator Prisco Viana tentou conduzir a votação de uma preliminar questionando a competência da Comissão de Sistematização para apreciar o projeto de decisão.

Através de votação simbólica, já que não havia em plenário, o número exigido de 47 parlamentares, o projeto de Hermes Zaneti foi derrotado graças à manobra de Carlos Sant'Anna. Imediatamente Zaneti solicitou verificação de quórum, mas a esta altura, o líder do governo, em pé, gesticulava muito e dizia que a sessão já estava encerrada. Apático, atendendo solicitação de Carlos Sant'Anna, Afonso Arinos se limitou a dizer que Zaneti não poderia pedir a verificação, uma vez que não era membro titular da Comissão, o que foi feito em seguida pelo Deputado Paulo Ramos (PMDB/RJ), mas Arinos não o atendeu, dando por encerrada a sessão sem proceder a contagem para a constatação do quórum. Neste momento formou-se a confusão." (Correio Braziliense, 15/05/1987, p. 2. Grifo meu).

de Sistematização, a quem caberia fazer um juízo quanto ao mérito. Isto os Constituintes não queriam fazer, porque aqueles que são contra a suspensão do pagamento da dívida externa e a auditoria queriam usar o artificio de votar a preliminar, para não dizerem publicamente que são contra investigar-se a natureza da dívida externa, a sua composição. Mas a liderança do Governo, na pessoa do Constituinte Carlos Sant'Anna, defendeu inclusive que o Constituinte Afonso Arinos não recebesse o Projeto de Decisão. É um fato deplorável.[26]

Determinado a evitar que o Projeto de Decisão Nº1 fosse aprovado, Prisco Viana, conforme o Diário da ANC de 17 de junho, "apresentou duas alternativas de decisão ao Plenário do Órgão: a primeira, Preliminar de Impertinência do Projeto e o seu envio à Câmara dos Deputados (é preciso lembrar mais uma vez, que outra excrecência da transição do regime militar para a democracia foi a decisão de que a Assembleia Nacional Constituinte funcionaria concomitantemente ao Congresso Nacional e suas duas casas – Senado e Câmara dos Deputados, manteriam as atribuições que lhes eram conferidas pela Constituição da ditadura); a segunda, na hipótese da não aceitação da primeira, Parecer Contrário à aprovação do Projeto".[27]

Eu não era membro da Comissão de Sistematização. Mesmo assim Arinos me concedeu a palavra e contestei as afirmações de Viana e de outros constituintes contrários ao Projeto de Decisão Nº1 e observei que outras iniciativas de investigação da questão da dívida, conduzidas pelos meios usuais, não resultaram em nada.[28] A reunião foi suspensa em seguida, com Afonso Arinos dando por encerrada a

---

26. Diário da ANC 15-05-87 p. 2014.

27. A ata da reunião só foi publicada no Diário da ANC de 17/6/87, mais de um mês após a sua realização.

28. Conforme a ata da 3ª reunião da Comissão de Sistematização, "Zaneti (...) leu o Requerimento nº 17/86, de autoria do Senador Fernando Henrique Cardoso, Líder do PMDB no Senado Federal, propondo a criação de Comissão Especial, 'que já está funcionando, para, no prazo de 90 dias, examinar a questão da dívida externa brasileira e avaliar as razões que levaram o Governo a suspender o pagamento dos encargos financeiros dela decorrentes nos planos interno e externo' e discorreu, sob o seu ponto de vista, sobre a ineficácia das Comissões Parlamentares de Inquérito, tendo-se referido, também, à Resolução nº 23/86, da Câmara dos Deputados, e às conclusões de duas CPI daquela Casa do Congresso Nacional, encaminhadas pelo Senhor Presidente Ulysses Guimarães, dentre outras autoridades, ao Senhor Presidente da República e ao Procurador-Geral da República, **sem que nenhuma providência tenha dali decorrido**." Diário da ANC 17-06-87, pp. 179/80 – Grifo meu.

discussão do Projeto e anunciando que ela seria retomada no final da tarde do mesmo dia.

Quando a reunião foi retomada, às 18h55 do mesmo dia, no Auditório Nereu Ramos (Anexo II da Câmara dos Deputados), Prisco Viana, Carlos Sant'Anna (líder do Governo na Constituinte, cargo que formalmente não existia, volto a alertar) e outros constituintes a serviço do sistema financeiro se mancomunaram para impedir, a qualquer custo, a aprovação do Projeto de Decisão Nº1.

A articulação contra o texto foi confirmada pela imprensa. "Desde cedo, Carlos Sant'Anna articulou com o Deputado Prisco Viana (PMDB-BA) para que o projeto fosse derrotado.", noticiou *O Estado de S. Paulo* em sua edição de 15/5.[29] Conforme a *Gazeta Mercantil*, "Carlos Sant'Anna passara o dia convocando membros de seu grupo a comparecerem ao plenário e derrubarem a ideia de fazer a auditoria da dívida via Constituinte."[30]

De modo flagrante não havia quórum para a votação na Comissão, composta por 93 constituintes. Mesmo assim, Sant'Anna retirou Arinos do recinto para confabular e, ao retornar, anunciar, conforme a ata publicada posteriormente no Diário da ANC:

> "[...] que a votação se daria com a presença da metade dos membros, isto é, quarenta e sete Senhores Constituintes e seria decidida por maioria simples de votos, pelo processo simbólico. Prosseguindo, o Senhor Presidente submeteu a votação, pelo processo simbólico, a preliminar de impertinência arguida no Parecer do Relator, que foi aprovada."[31]

Alguns jornais, como *O Estado de S. Paulo* e *Gazeta Mercantil*, afirmaram que a falta de quórum teria sido resultado da decisão dos membros da Comissão de Sistematização que apoiavam o Projeto de se retirarem do recinto para evitar a votação ao perceberem que seriam derrotados. A interpretação não se sustenta. Desde o início,

---

29. O Estado de S. Paulo, 15/05/87 p. 5.

30. Gazeta Mercantil, 15/05/87 p. 6.

31. Diário da ANC 17-06-87 p. 179/80

o Projeto contou com apoio expressivo, inclusive entre constituintes conservadores, como o catarinense Konder Reis, do PDS (ex-Arena). As assinaturas necessárias para a apresentação do projeto foram obtidas em apenas uma manhã e, como afirmei em plenário, no dia seguinte ao tumulto, tínhamos a maioria necessária para a sua aprovação na Comissão de Sistematização. A manobra de Sant'Anna foi feita justamente por saber que o Projeto de Decisão Nº1 tinha a maioria necessária para ser aprovado.

O que de fato ocorreu, foi que, os constituintes que defendiam o projeto, retiraram-se para que não fosse votada a "preliminar" levantada por Prisco Viana e apoiada por Sant'Anna no sentido de votar se o Projeto de Decisão era o instrumento correto para encaminhamento da proposta. Foi então que Arinos pediu que "aqueles que aprovam a preliminar – sendo o voto simbólico, conforme está consignado no Regimento – queiram conservar-se como se acham". Imediatamente, antes que proclamasse o resultado, pedi a ele que procedesse a contagem do número de votos. Como meu pedido não foi aceito por não ser membro da Comissão, enquanto os que o eram solicitavam a verificação de quórum, nos retiramos para evitar que a "preliminar" fosse votada.[32]

Segundo *O Estado de S. Paulo*, Afonso Arinos não conseguiu processar o resultado da votação simbólica, não concedeu verificação de quórum pedida pelo Deputado Paulo Ramos e não encerrou formalmente a sessão.[33]

A ata da sessão é eloquente em seu relato contidamente burocrático do ocorrido:

> "Já em meio ao vozerio que se formava em Plenário, o Senhor Constituinte Paulo Ramos solicitou verificação de votação, sem que a Presidência tomasse conhecimento do pedido, em meio ao tumulto já instalado. A reunião foi encerrada às dezenove horas e vinte e quatro minutos."[34]

---

32. Relato dos acontecimentos feito em Plenário. Diário da ANC 16-05-87, pp. 2014/15.

33. O Estado de S. Paulo 15-05-87, p. 5.

34. Diário da ANC 17-06-87, pp. 179/80.

O noticiário dos acontecimentos daquele dia relatou que, além dos insultos trocados entre vários constituintes de ambos os lados, faltou pouco para agressões físicas. De fato, minha indignação era tamanha que estive a ponto de ir "às vias de fato", como se diz, contra Carlos Sant'Anna, que praticava uma manobra tão danosa aos interesses nacionais. Não era para menos. O clima era claramente favorável à aprovação do projeto. Sant'Anna era tudo, menos ingênuo e percebeu isso. Sem votos e sem argumentos para evitar que minha proposta fosse aprovada, truculentamente forçou um atônito Afonso Arinos a deixar a mesa, ao mesmo tempo em que gritava "está rejeitado o projeto!"

Aceitar aquela manobra antirregimental arbitrária, que contrariava um dos eixos da campanha pela redemocratização do país e do programa do PMDB, seria conformar-se com uma traição de um membro do partido e, em última instância, do partido aos seus eleitores. Nunca imaginei que um homem como eu, conhecido pela veemência com que defendia suas ideias, mas sempre sem truculência, movido por uma "ira santa" como naquele dia, fosse capaz de tanta força. Indignado, avancei sobre Sant'Anna, arrastando quatro parlamentares que tentavam me conter. Acabei cedendo e não consumei a agressão. Mas não desisti, nem meus companheiros, de seguir lutando pelo que estava no cerne do projeto.

Como relataria em pronunciamento no dia 15/5, Haroldo Lima (PCdoB), a fraude era escandalosa e havia provas disso.

> "[...] tivemos oportunidade de, no Departamento de Taquigrafia da Câmara, ouvir atentamente, por três vezes, as gravações respectivas da sessão, quando constatamos que, sem qualquer dúvida possível, a sessão, primeiramente, não foi suspensa; segundo, que em nenhum instante o Sr. Presidente revelou o resultado da votação; terceiro, que em tempo hábil, antes que fosse revelado o resultado da votação – o que nem foi feito – e também antes que fosse encerrada a sessão – que não foi encerrada – o Constituinte Paulo Ramos teve oportunidade, conforme o demonstram as notas da Taquigrafia, que tenho aqui em mãos, de pedir a verificação da votação, como membro titular

da Comissão de Sistematização. A partir desse episódio, as notas taquigráficas se encerram, com a observação de que um tumulto em plenário impossibilitou qualquer deferimento e qualquer encerramento normal da sessão."[35]

Na sessão do dia 15/5, constituintes que apoiavam a proposta contra-argumentaram que a Assembleia Constituinte estava "sob ameaça, iminente e permanentemente", em decorrência da dívida externa. "Porque não seria justo pensar que vamos fazer uma Constituição para um País independente, soberano, se pensarmos que o Brasil é dependente da sua dívida externa."[36]

Mesmo o Deputado Nelson Jobim (PMDB-RS), concordou que não havia como fazer uma Constituição eficaz, se estivéssemos, e continuássemos, dependentes dessa dívida externa.[37] Não era pouca coisa, considerando que ele mais tarde, como Ministro da Justiça e do Supremo Tribunal Federal, atuaria claramente em defesa do sistema financeiro, chegando a tornar-se sócio, membro do conselho de administração e responsável por relações institucionais e *compliance* do banco BTG Pactual, um banco de investimento que seria forçado a fazer uma reestruturação interna para tentar se recuperar da desconfiança trazida pela prisão, pela chamada Operação Lava Jato, de seu ex-presidente e fundador, André Esteves, sob suspeita de participar da elaboração de um plano de fuga para o ex-diretor da Petrobras Nestor Cerveró.[38]

A opinião de Jobim, esse constituinte gaúcho, até a ANC um professor de Direito da Universidade Federal de Santa Maria pouco conhecido fora do Rio Grande do Sul, foi contextualizada pelo repórter Andrew Greenless, da *Gazeta Mercantil*: "Líderes deste grupo (os "progressistas"

35. Diário da ANC 15-05-87, p. 1995.

36. Diário da ANC 15-05-87.

37. Pronunciamento meu em 14/05, conforme Diário da ANC 15-05-87, pp. 1964/5. Em outra ocasião, Lula, líder do PT, afirmou que "A dívida externa ameaça a Constituinte tanto quanto ameaça uma bomba atômica jogada no País". O Globo 15/05/87.

38. CASTRO, José Roberto. Nelson Jobim: 6 fatos sobre o político que foi de ministro do Supremo a sócio de banco. Nexo Jornal 30 Jul 2016 (atualizado 31/Jul 10h31). Disponível em https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/07/30/Nelson-Jobim-6-fatos-sobre-o-pol%C3%ADtico-que-foi-de-ministro-do-Supremo-a-s%C3%B3cio-de-banco. Acessado em 28/03/22

do PMDB), como o Deputado Nelson Jobim, defendiam a tese de que a Constituinte não pode pretender a elaboração de uma carta avançada, enquanto o País sofre as consequências da dívida externa."[39]

Ainda no dia 15/5, um fato insólito mostrou a que estavam dispostos os agentes do sistema financeiro atuantes na Constituinte: em ofício ao Presidente da ANC, o Presidente da Comissão de Sistematização, Afonso Arinos, solicitava que fossem "adotadas as providências necessárias no sentido da reconstituição do Projeto de Decisão nº 1/87-ANC [...] considerando que o original da referida proposição foi extraviado."[40] Na verdade havia sido criminosamente subtraído aos documentos sob responsabilidade da Comissão.

As evidências de que o Governo Sarney, representado pelos "filhotes da ditadura" como os chamavam Brizola referindo-se a políticos como os liderados por Carlos Sant'Anna, tratavam de impedir a aprovação do Projeto de Decisão Nº1 virando a mesa na Comissão de Sistematização eram muitas e escandalosas. Foram tantas e tão grosseiras tentativas que Konder Reis, que nada tinha de "progressista", em pronunciamento no Plenário, pediu a Ulysses Guimarães e "por seu intermédio, ao eminente Sr. Constituinte Afonso Arinos, Presidente da Comissão de Sistematização", que, na sessão seguinte da Comissão, marcada para o dia 18/5, a questão fosse reaberta. Ponderou que a matéria era "da maior importância e de toda a atualidade", defendeu sua aprovação pela Comissão de Sistematização para que fosse levada a Plenário:

> "O Plenário será soberano e decidirá se devemos ou não fazer a auditoria da nossa dívida externa e suspender a remessa de divisas correspondentes ao pagamento dos encargos e do principal. É importante que ela decida e que haja coincidência entre o discurso e a ação prática, para que o povo brasileiro possa continuar acreditando nos seus representantes reunidos em Assembleia Nacional Constituinte."[41]

---

39. Gazeta Mercantil 15/05/87, p. 6.

40. Ofício nº P-011/87 Diário da ANC 20/05/87, p. 2022.

41. Diário da ANC 15-05-87, p. 1997.

No dia seguinte à ação truculenta de Carlos Sant'Anna (15/5), quando o Deputado Mário Maia (PDT-AC), no exercício da presidência, abriu o espaço para apresentação de proposições, apresentei, como autor do Projeto, requerimento de imediata remessa do Projeto de Decisão Nº 1 para apreciação do Plenário da Assembleia Nacional Constituinte.[42] O requerimento era crucial porque o prazo para apreciação na Comissão de Sistematização havia terminado e, se tudo ficasse como queria Sant'Anna, seria arquivado.

Na mesma sessão, fiz um pronunciamento sobre o ocorrido e a ação absurda de Sant'Anna:

> "[...] eles foram chegando devagarinho, quase sub-repticiamente, tomando conta do corpo, invadindo a alma, a garra, o brio, a luta, enfim, comprometendo a história do PMDB. Ontem à noite, na reunião da Comissão de Sistematização, um deles, chamado Carlos Sant'Anna, intitulado Líder do Governo no Congresso Nacional e que se faz, às vezes, Líder do Governo na Assembleia Nacional Constituinte, resolveu voltar a intrometer-se nos assuntos desta Assembleia, em nome do Governo."[43]

Lembrei a todos que Sarney não era constituinte e não tinha o direito de intrometer-se na ANC. Não tinha legalmente sequer o direito de, por intermédio de seu líder no Congresso, fazer o que estava fazendo. Disse que Sant'Anna era pessoa de história política suspeita, sem a tradição de luta do PMDB e que estava comprometendo o partido, traindo toda uma história de luta de um partido cujo compromisso era com o povo. "Ele ganha seu salário para trair, e, ontem, fez isso com maestria", afirmei, relatando, em seguida que Sant'Anna...

> "Chegou a ponto de levantar o Constituinte Afonso Arinos da cadeira e arrastá-lo para fora da sala onde se realizava uma reunião da Comissão de Sistematização. Ele até gritou, em nome do Presidente, que a sessão estava encerrada, coisa que o Presidente em momento algum disse, e proclamou o resultado da votação, coisa que o Presidente também não fez em nenhum momento."[44]

---

42. Diário da ANC 16-05-87, p. 2018.

43. Diário da ANC 16-05-87, p. 1998.

44. Diário da ANC 16-05-87, p. 1998.

Esperei que Ulysses Guimarães assumisse a presidência da sessão para apresentar uma questão de ordem e disse que esperara pela consideração especial que tinha por ele, acrescentando que o fazia por saber que ele fora procurado "por membros da direita organizada, que age dentro da Assembleia Nacional Constituinte e que não sabe ser democrática". Relatei novamente o que acontecera na Comissão de Sistematização, e o papel de Sant'Anna, ressalvando que "não seria justo dizer que a culpa do tumulto coubesse ao Presidente da Comissão, o Constituinte Afonso Arinos, que, na verdade, ficou perplexo, paralisado pela evidente e inesperada reação emocional que teve o Líder do Governo (...)."[45]

Dirigindo-me diretamente a Ulysses Guimarães, afirmei que apresentava requerimento subscrito por número expressivo de constituintes solicitando-lhe que levasse a questão a plenário. "Será a solução mais sábia que V. Exa. poderá adotar. Este parlamentar, respaldado em sua tradição, em sua seriedade e nos procedimentos que tem até agora adotado confia em que V. Exa. acatará este requerimento." O Presidente da Constituinte limitou-se a responder formalmente: "A Mesa receberá a proposição de V.Exa. e a examinará, em face de todos os elementos a respeito do assunto."[46]

Como se depreende de meu pronunciamento do dia 15/5, reproduzido no Diário da ANC do dia seguinte, fui conciliador com Arinos e respeitoso com Ulysses Guimarães, confiando que ele, que também era Presidente do PMDB, não compactuaria com a manobra governista. Contrariando minhas expectativas, não obtive reciprocidade. Conforme *O Globo* e outros jornais do dia 16/5, Arinos tratou de me ridicularizar afirmando que minha atitude fora "estalinista" e que "eles, os comunistas, estão fora de moda". A reportagem era ilustrada por uma foto de Ulysses Guimarães chegando ao gabinete de Arinos "para uma visita de solidariedade".[47]

---

45. Diário da ANC 16-05-87, pp. 2014/15.

46. Diário da ANC 16-05-87, p. 2015.

47. O Globo 16/05/87, p. 2.

Em ambos os casos estávamos diante de mais uma manipulação, de uma vilania canhestra de Sant'Anna e seu grupo. Trataram de difundir que eu tentara agredir Arinos, o que eu jamais faria. Foi o que disseram a Ulysses Guimarães e que o levou a procurar Arinos.

A foto de *O Globo* do dia 15/5 (reproduzida neste livro) mostra claramente que, ao ser contido por outros parlamentares, eu me dirigia a Sant'Anna, cheio de revolta por tudo o que ele representava, pelo que estavam fazendo com o PMDB, que vencera amplamente as eleições de 1986, tendo a revisão da política de endividamento como uma de suas bandeiras. Reconheço ter arrastado quatro Constituintes que me seguravam para não chegar no Sant'Anna, de quem só via o "gogó" que queria torcer. Jamais pensei que um ser humano tivesse tal força. A traição de Sant'Anna era ainda mais revoltante porque em meados de fevereiro de 1987, após uma reunião de lideranças do PMDB em Brasília, ele dera declarações em nome do partido afirmando:

> "[...] além de uma negociação "mais dura" com os credores internacionais, uma saída seria fixar em 30% do superávit da balança comercial o patamar de remessas de divisas para saldar o serviço da dívida externa brasileira [...] o partido defende uma "discussão política" na negociação da dívida externa [...] outra "bandeira" que as lideranças do PMDB julgam indispensável levar adiante "é uma enérgica política para derrubar as taxas de juro no mercado interno", de modo a permitir espaço para o crescimento do setor produtivo. "Queremos negociar soberanamente com os banqueiros. Estamos dispostos a pagar, mas precisamos pagar menos porque enfrentamos dificuldades. A discussão política envolve uma redução dos 'spreads'".[48]

Mais ainda, a Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, constituída para elaborar um anteprojeto de Constituição, presidida precisamente por Afonso Arinos, ao encerrar a elaboração da parte econômica do texto, em 21 de maio de 1986, aprovara, conforme noticiou *O Globo* no dia seguinte:

---

48. As "bandeiras" do PMDB. Gazeta Mercantil, 15 a 19/02/1987. p. 6.

"[...] a limitação do pagamento anual dos juros da dívida externa a um total de três por cento do saldo, a supervisão pelo Congresso da contratação de novos empréstimos no exterior, a regulamentação dos investimentos estrangeiros no País e a definição das características da empresa nacional."[49]

Tempos depois, terminado o trabalho e promulgada a nova Constituição do Brasil, Carlos Sant´Anna foi nomeado Ministro da Educação. Como para espiar o que fizera e sabendo de minha grande dedicação à educação, chamou-me para pedir a indicação de dez escolas a serem construídas no Rio Grande do Sul. Fiz os contatos necessários para ver onde havia a real necessidade delas e as indiquei. A verba foi liberada e as escolas foram construídas. Nenhuma delas com o nome dele... nem o meu, claro!

Quanto a Arinos, discordava dele em várias questões, mas o respeitava; tanto que, meses depois, quando minha emenda que estabelecia o voto aos 16 anos estava para ser votada, convidei-o a dividir comigo a sustentação da proposta, com o que ele concordou amavelmente e me disse: "— vou fazer-te uma surpresa!"

No dia da votação do direito de voto aos 16 anos ele apresentou a surpresa deixando os Constituintes anestesiados: "Uma das maiores crises da história do Brasil foi solucionada com uma medida que conferia poder a um adolescente – a maioridade de D. Pedro II, aos 15 anos" afirmou, endossando minha emenda.

Com o prazo para votação do mérito na Comissão de Sistematização vencido, a sorte do Projeto de Decisão Nº1 dependia de Ulysses Guimarães, como noticiaram os jornais nos dias seguintes. De minha parte e dos que me apoiavam não havia alternativa senão esgotar todos os recursos regimentais na tentativa de levar o assunto a plenário. Assim, na sessão de 28 de maio, tomei a palavra para dizer que seguia

---

49. Ouvido pela reportagem Arinos disse considerar as medidas propostas "um reflexo da situação atual e dos desejos da sociedade, representada em seus diversos setores pelos membros do plenário. Para ele, as medidas não se originam de uma ideologia nacionalista, e sim do impulso pelo desenvolvimento económico e social." PO Globo 22/05/1986

pendente de decisão do Presidente da Constituinte o recurso sobre o Projeto de Decisão Nº 1.

Observei que "surpreendentemente" Arinos, por meio de parecer, afirmara a Ulysses Guimarães que a "preliminar" de Prisco Viana fora acatada por votação simbólica, o que era desmentido pelas notas taquigráficas e pelas gravações. Reafirmei minha convicção de que a Mesa da Constituinte não deixaria que se perpetuasse "este verdadeiro crime contra a soberania da Constituinte", mas ressalvei: "quero dizer, desta tribuna, que uma vez eventualmente decidido de outra forma pela Mesa, vou requerer inquérito para apurar as responsabilidades de quem está escrevendo e assinando coisas absolutamente contrárias aos fatos ocorridos naquela Comissão."[50]

Em paralelo aos requerimentos, recursos e apelos para que o Projeto fosse levado a plenário, outros constituintes buscavam caminhos alternativos. Foi o caso do Deputado João Cunha (PMDB-SP), que apresentou outro Projeto de Decisão, com o apoio de 319 constituintes (maioria folgada para aprovação na Comissão de Sistematização e em Plenário), submetendo toda e qualquer decisão de governo relativa à dívida externa ao conhecimento e aprovação da maioria absoluta da ANC.[51]

No dia 11 de julho, a Comissão de Sistematização aprovou, por 42 votos a 6, o Projeto de Decisão Nº 4, do Deputado Paulo Ramos, vedando a conversão da dívida externa em capital de risco.[52] Conforme a repórter Francisca Stella Fagá, em matéria da *Gazeta Mercantil* de 15/7,

---

50. Diário da ANC 29-05-87, p. 2315.

51. Diário da ANC 29-05-87, p. 2318.

52. A que ponto havia o risco de que o patrimônio nacional fosse entregue "na bacia das almas" como parte da "renegociação" da dívida externa ficaria claro quase um ano depois, quando as limitações decididas pela Constituinte ao capital estrangeiro, principalmente para a exploração das riquezas minerais no subsolo brasileiro, tiveram repercussão negativa nos "meios financeiros europeus que advertiram, em reportagem do jornal econômico *La Tribune de L' Expansion*, editado em Paris, sobre "repercussões extremamente negativas para o governo, paralisando a negociação da dívida externa e afugentando investidores". Segundo matéria de Reali Júnior, correspondente de *O Estado de S. Paulo* naquela cidade, "o diário especializado francês afirma que essa decisão não poderia ter ocorrido em pior ocasião para o ministro Maílson da Nóbrega, no momento em que ele se preparava para negociar um acordo com o FMI. Ainda segundo os meios financeiros, essa decisão poderá também paralisar, pelo menos temporariamente, a conversão da dívida em investimentos, o que vinha sendo feito com êxito e cuja tendência era se ampliar". OESP 05/05/1988, p. 40.

o autor da proposta pretendia que, junto com seu projeto, o plenário da Constituinte deliberasse sobre o meu. A apreciação de ambas pelo plenário competia ao Presidente da Constituinte. Até o dia 14, porém, Ulysses Guimarães não havia recebido do Presidente da Comissão de Sistematização, Senador Afonso Arinos, a questão de ordem levantada pelo incansável manipulador Carlos Sant'Anna, impugnando a aprovação do projeto de Paulo Ramos sob a alegação de que este somente poderia ser aprovado por maioria absoluta de votos da Comissão, exigência que não constava do Regimento.[53]

Todos os esforços para retomar o Projeto de Decisão Nº 1 ou apresentar outro, não com teor idêntico, mas com o objetivo de permitir à Constituinte exercer sua soberania sobre um tema tão grave quanto as decisões relativas à dívida externa, se revelariam em vão. Segundo reportagem de Eugenio Novaes, publicada pelo *Correio Braziliense*, em 12 de abril de 1988, "há 14 projetos de decisão aguardando deliberação por parte do plenário".[54] A matéria dizia que apenas um deles fora aprovado pela Comissão de Sistematização.

> "[...] o [Projeto de Decisão] que propõe a proibição de conversão da dívida externa em capital de risco – mecanismo que já está sendo utilizado pelo governo. Paulo Ramos (PMDB-RJ), autor do projeto, está, há oito meses pedindo, através de questões de ordem ao Presidente Ulysses Guimarães, que seu projeto seja apreciado pelo plenário – se for aprovado o governo estará obrigado a cancelar os leilões que já estão sendo realizados."[55]

---

53. Além das artimanhas "regimentais" de Sant'Anna, o Projeto de Decisão era criticado pelo Ministro da Fazenda, Bresser Pereira, que considerava "interessante" a conversão e afirmou à imprensa que sua expectativa era a de que a proposta de Paulo Ramos não fosse aprovada em plenário. Para Bresser, agentes do sistema financeiro e, naturalmente, os editorialistas a eles ligados, a medida era uma heresia. O fato é que era uma maneira de preservar a economia nacional, pois sem reservas cambiais e com juros superiores à capacidade de pagamento, se aceitasse a conversão, o Brasil seria extorquido como o cidadão que cai nas garras dos agiotas. Quanto à votação na Comissão de Sistematização, desta vez, Arinos disse à imprensa não ter objeções à forma como o projeto fora aprovado, embora deixasse a decisão final a Ulysses Guimarães. O Globo 14-07-87, p. 5.

54. Conforme a reportagem, "Aceita a ideia (dos projetos de decisão como instrumento de apresentar proposições – uma inovação da Constituinte, segundo o jornal), vários constituintes colocaram mãos à obra e apresentaram suas propostas — o primeiro, o Deputado Hermes Zanetti (PMDB-RS), queria determinar a realização de uma auditoria da dívida externa e a suspensão de remessas de pagamentos ao exterior. Apesar de contar com as assinaturas exigidas — 187 — sua proposta 'empacou' na Comissão de Sistematização, à qual cabia dar o parecer inicial sobre os projetos de decisão." CB 12/04/88, p. 7.

55. CB 12/04/88, p. 7.

Ainda conforme a reportagem, Paulo Ramos afirmara que "a resposta de Ulysses é sempre evasiva, e o argumento, fora dos canais oficiais, é o de que a Constituinte está muito ocupada no momento para apreciar matéria que não seja referente exclusivamente ao texto da futura Constituição. 'Na verdade', afirmava o Deputado 'não há interesse político nem econômico na aprovação desta matéria'".[56]

Ao repórter, Paulo Ramos teria dito que acreditava, também, que Ulysses Guimarães teria "medo de desmoralização da Assembleia Constituinte", caso "aprovasse a medida e ela simplesmente fosse ignorada pelo Poder Executivo".[57]

56. CB 12/04/88, p. 7.

57. CB 12/04/88, p. 7.

A alternativa: constitucionalizar o exame analítico e pericial dos atos e fatos do endividamento

Diante das evidências de que os agentes do governo Sarney e do sistema financeiro não permitiriam que o Projeto de Decisão Nº 1 se tornasse realidade, a solução imaginada por mim e demais constituintes genuinamente preocupados com a defesa dos interesses nacionais foi a de constitucionalizar a questão da dívida externa, ainda que o assunto não fosse mais abordado durante os trabalhos da ANC, o que implicava riscos para a eficácia da proposta de exame analítico e pericial e de subordinação das decisões ao crivo do Congresso Nacional.

Foi assim que, no dia 1º de setembro de 1987, apoiado por outros constituintes, apresentei emenda de plenário ao Art. 30 das Disposições Transitórias. Em termos gerais, a justificativa para ela era a mesma do Projeto de Decisão Nº1, lembrando que uma CPI da Câmara dos Deputados já apurara muito sobre o assunto sem que, entretanto, nenhuma providência fosse adotada e que uma Comissão Especial do Senado, naquele momento, investigava as causas do endividamento externo brasileiro, "Juntando os dados da CPI da Câmara com os da Comissão do Senado, e aprofundando-os, será possível um esclarecimento completo sobre a dívida externa", argumentei.

Ao longo de todo o debate, sempre houve quem se referisse ao objetivo da Comissão como a realização de uma "auditoria da dívida". Em várias ocasiões insisti que quando falávamos em "exame pericial e analítico dos atos e fatos", tínhamos um objetivo mais amplo. Nossa

intenção era que incluísse uma auditoria do ponto de vista financeiro e contábil, mas, também, uma apreciação política das origens e das consequências do endividamento. A expressão "analítico" se referia à apreciação política e a "pericial" aos aspectos técnicos.

A Comissão de Sistematização aprovou, no dia 17 de novembro de 1987, por 59 votos a favor, 29 contra e uma abstenção, emenda de minha autoria ao texto que naquele momento correspondia ao Art. 29 das "Disposições Transitórias". A partir do "Projeto B" da Constituição, votado em Plenário no dia 05 de julho de 1988, o texto não sofreu alterações, mudando apenas o número do artigo correspondente: Art. 30 quando votado na Comissão de Sistematização, e Art. 26 no Projeto C, aprovado em 02 de setembro de 1988. Na Constituição promulgada após passagem pela comissão de redação final, o artigo e sua redação permaneceram inalterados.

> *"Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.*
>
> *§ 1º A Comissão terá a força legal de Comissão parlamentar de inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da União.*
>
> *§ 2º Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível."*[58]

Em relação ao Projeto de Decisão Nº 1, o "*exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro",* previsto no Art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tinha uma grande desvantagem: não possuía o poder de determinar ao governo que executasse imediatamente as medidas que a Comissão encarregada de estudar a questão viesse a estabelecer. Nos termos do § 2º, sua prerrogativa era a de propor "[...] *ao Poder Executivo a declaração*

58. Constituição Federal de 1988 – texto promulgado em 05/10/1988. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.asp>.

de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, ***no prazo de sessenta dias****, a ação cabível."* (grifo meu). Efetivar essas medidas dependeria de pressão política e moral sobre o Presidente de turno. Em relação a Sarney, as possibilidades de que isso acontecesse eram reduzidas, tendo em vista suas reiteradas demonstrações de desrespeito pela Constituição e pela soberania popular.

O fundamental de início e considerando a grave situação do País era realizar o exame analítico e pericial proposto. Determinados a evitar que se repetisse o que ocorrera com o Projeto de Decisão Nº 1, o grupo de parlamentares que se empenhara na aprovação de minha emenda agiu com firmeza e obteve que, no dia 23/02/1989, fosse lido no plenário do Senado Federal o Ofício 44/89 do Presidente da Casa, Nelson Carneiro, pelo qual, conforme emenda até hoje disponível no site do Senado, solicitava ao Presidente da Câmara dos Deputados que indicasse 11 Deputados, observado o critério de proporcionalidade partidária, para integrarem a Comissão Mista. Ofícios semelhantes foram expedidos, no mesmo dia, às lideranças dos partidos no Senado.

Segundo Nelson Carneiro, a Comissão teria prazo até o dia 4 de outubro de 1989 (um ano após o encerramento da Assembleia Constituinte) para realizar seu trabalho. O prazo estipulado por ele foi a primeira iniciativa para limitar o trabalho da comissão, ao fixá-lo em um ano. O que dizia o texto do Art. 26, redigido por mim, era que no prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso **promoveria** o exame analítico e pericial, não que **concluiria** esse trabalho no prazo citado. Levei o assunto ao plenário do Congresso Nacional e a resposta só aconteceu quando Senador Iram Saraiva, no exercício da Presidência, em 23 de agosto, já perto da data final para as atividades da Comissão, a publicou. Nesta resposta Nelson Carneiro mantinha o entendimento de que o prazo terminava em 5 de outubro de 1989.[59]

---

59. Diário do Congresso Nacional (DCN) 24/08/89, pp. 3002/3.

A composição da Comissão Mista fora anunciada no dia 16 de março por Nelson Carneiro que reafirmou os propósitos estabelecidos no Art. 26. Dela fariam parte:

Senadores – Severo Gomes, Jose Fogaça, Nelson Wedekin, Wilson Martins, Jutahy Magalhães, Odacir Soares, Hugo Napoleão, Pompeu De Sousa, Jarbas Passarinho, Itamar Franco e Carlos Alberto;

Deputados – Fernando Gasparian, Irajá Rodrigues, Oswaldo Lima Filho, Raimundo Bezerra, Roberto Brandt, Nelson Sabrá, Waldeck Ornelas, Hermes Zanetti, Felipe Mendes, Luiz Salomão e Gastone Righi.

Nesse meio tempo, a sabotagem à Comissão prosseguiu e ela só foi instalada quase um mês depois de constituída, em 11 de abril, em sessão na sala da Comissão de Economia do Senado Federal, presidida pelo Senador Pompeu de Souza, na qual foram eleitos Presidente o Deputado Waldeck Ornellas (13 votos), eu como vice-Presidente (14 votos – unanimidade dos presentes). O Senador Severo Gomes foi designado relator por Ornellas.[60]

Em mais de uma ocasião manifestei a inconformidade com a interpretação do Presidente do Congresso Nacional, Nelson Carneiro, e com a demora na instalação da comissão Mista, no que fui apoiado por outros integrantes. Ao que tudo indicava, o velho expediente dos agentes políticos do Sistema Financeiro, boicotando o exame analítico e pericial da dívida externa, estava novamente em marcha.

No dia 09 de agosto, a Comissão realizou sua 12ª reunião, na Sala 2 da Ala Senador Nilo Coelho do Senado Federal, para discutir e votar o relatório parcial de Severo Gomes. O relatório era "parcial" no sentido do que fora decidido quando da elaboração do plano de trabalho da Comissão Mista, em 20 de abril. Naquela ocasião foi aprovado que seriam elaborados dois relatórios parciais, conforme relato posterior do Senador Severo Gomes:

---

60. DCN 27/04/89, p. 1131. (Ata da primeira reunião).

"O primeiro examinaria as questões formais ligadas a contratação da dívida, como a constitucionalidade e a juridicidade dos acordos e de suas cláusulas. Na segunda etapa seriam discutidos os aspectos econômicos propriamente ditos, como o crescimento geométrico da dívida e todo o elenco de consequências que daí advieram para o nosso País."[61]

Severo Gomes leu, mas ao final, Ornellas informou que não havia quórum para votação e que esta ocorreria na reunião prevista para o dia 15 de agosto, às 9h30.[62] Conforme ficou decidido, quando se estabeleceu o plano de trabalho da Comissão, o relatório parcial de Severo Gomes trataria dos aspectos legais da contratação da dívida.

O relatório parcial de Severo Gomes era contundente:

"o**s negociadores cometeram abuso de poder** quando **transferiram para a responsabilidade da União dívidas privadas** e **aceitaram cláusulas contratuais de renúncia à imunidade de jurisdição e aplicação do direito brasileiro**, de **renúncia à alegação de soberania e garantia de execução da dívida e sobre a arbitragem**, o que configurava evidente exorbitância de poderes. Denunciava que os negociadores **praticaram atos situados na órbita do *jus imperii*, quando tinham competência limitada a atos na esfera do *jus gestionis*.** "[...] todas essas irregularidades foram praticadas em benefício dos credores estrangeiros, não havendo uma só em defesa do interesse nacional".[63]

Até aí o relatório contava com a minha concordância e de vários outros parlamentares que defendiam uma ação firme do Congresso Nacional contra os vários governos que extrapolaram suas funções.

A diferença entre o grupo do qual eu fazia parte e Severo surgiu quando ele apresentou o que propunha como iniciativas da Comissão:

---

61. DCN 16/08/89, p. 2888.

62. DCN 16/08/89, p. 2888. A falta de quórum não era indicação de desinteresse pelo assunto, mas de que, como informou posteriormente Ornellas, naquele momento havia uma sessão da Câmara dos Deputados em que estava sendo votado o anteprojeto de modificação da lei que regulamentava a eleição Presidencial e reuniões em várias Comissões, simultaneamente, inclusive com a presença do Ministro da Fazenda na Comissão de Finanças e de Economia.

63. Severo Gomes – Relatório Parcial à Comissão Mista Destinada ao Exame Analítico e Pericial dos Atos e Fatos Geradores do Endividamento Externo Brasileiro. DCN 01/09/89 p.3130-3133

[...] propomos:

I – que a Comissão encaminhe ao Senado Federal projeto de resolução em que se fixem como condições necessárias para a aprovação de operações de crédito externo: a) a escolha de um foro neutro para o julgamento de questões relativas aos contratos; b) a indicação de árbitros neutros; c) a inexistência de cláusulas unilaterais de favorecimento de uma das partes;

II – que a Mesa do Congresso notifique o Executivo sobre a existência de cláusulas inconstitucionais e, portanto, nulas nos contratos em vigor, para que se promova a renegociação dessas disposições;

III – que a Mesa do Congresso solicite ao Executivo a remessa dos contratos em vigor relativos à dívida externa ainda não submetidos à apreciação do Legislativo, nos termos do Art. 44, item I, da Constituição vigente à época em que foram assinados;

IV – que a Mesa do Congresso solicite ao Executivo a imediata revisão do Decreto-lei nº 1.302, de 1974, e da legislação correlata, com vistas a sua adequação às normas constitucionais vigentes;

V – que o Congresso constitua uma comissão de juristas especializados em Direito Internacional para estudar a situação criada pela elevação unilateral das taxas de juros e sugerir as medidas cabíveis para o ressarcimento dos danos que foram causados ao País;

VI – que a Comissão promova junto ao Ministério Público a responsabilização dos negociadores da dívida externa pelas irregularidades já apuradas nesta parte dos trabalhos.[64]

No debate que se seguiu, vários membros da Comissão, entre os quais eu me incluía, anunciaram sua discordância com partes importantes do texto. O Senador pelo Distrito Federal, Pompeu de Sousa, sintetizou nosso sentimento ao apontar um "[...] desencontro entre a brilhante parte expositiva, que constitui as premissas, e as conclusões que criam um silogismo frustrado, de vez que as premissas não se casam com as conclusões."[65]

---

64. DCN 16/08/89, p. 2891.

65. Oswaldo Lima Filho foi além e afirmou: "(...) na reunião passada, tecemos os maiores louvores à parte expositiva do parecer de S. Exa. o Sr. Relator, em que, realmente, a questão da inconstitucionalidade, da ilegalidade, da injuridicidade e todos os vícios que decorrem da constituição dessa dívida externa são, como disse S. Exa., exemplares, a conclusão – perdoe-me S. Exa. o Sr. Relator – é extremamente pífia, esta e a palavra." (DCN 16/08/89, p. 2891).

Para mim, as divergências eram suficientemente graves para que se estabelecesse um impasse com relação ao relatório final. Por isso fiz um apelo a Severo Gomes para que considerasse um documento que fora apresentado na véspera, quando ele não estava presente, subscrito pelos membros da Comissão, Deputados Oswaldo Lima Filho, Irajá Rodrigues, Raimundo Bezerra, Luiz Salomão, Sergio Spada, por mim e pelo Senador Pompeu de Souza, que o apresentou. Argumentei que conclusões que enveredassem por uma atitude meramente de recomendação desautorizavam o trabalho da Comissão e que isso seria um motivo a mais de desesperança e de descrença do povo brasileiro no Parlamento.

No dia 15, quando se realizaria a 14ª Reunião da Comissão com a votação do relatório de Severo Gomes na pauta, o Senador Itamar Franco e o Deputado Oswaldo Lima Filho apresentaram votos em separado.[66] Diante disso, o Deputado Luiz Salomão apresentou requerimento à Mesa solicitando a suspensão dos trabalhos até o dia seguinte, uma vez que convinha que as novas propostas fossem levadas em consideração pelo relator e pelos demais membros da Comissão. Os dois votos em separado continham, de fato, contribuições relevantes – o de Itamar Franco, sobre as razões para que os contratos da dívida fossem declarados nulos e o de Oswaldo Lima Filho sobre como tornar mais efetivas as conclusões do Relatório de Severo Gomes.

A comissão retomou a 14ª reunião às 10h16 do dia 16, ouvindo o Deputado Nelson Jobim, então Presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, convidado pelo presidente da Comissão, Waldeck Ornelas, para opinar sobre a legalidade de o Legislativo declarar nulos os atos dos negociadores da dívida. Em suas próprias palavras:

> A pergunta que foi feita pelo Sr. Relator diz respeito à possibilidade ou não de se ter um projeto de lei ou ter uma lei "que declare a nulidade ou ine-

66. A íntegra dos votos em separado está, respectivamente em DCN 01/09/89, p. 3134.

ficácia dos contratos de endividamento externo da República Federativa do Brasil, que não tiveram aprovação do Congresso Nacional."[67]

Severo Gomes defendia sua versão das conclusões do Relatório contrária a uma iniciativa do Congresso nesse sentido. Ao responder, Jobim afirmou que o Congresso não poderia fazer isso.

> (...) respondendo à pergunta especificamente do Senador Severo Gomes, deveremos dizer que, no nível da análise estritamente jurídica, falece competência ao Congresso Nacional para decretação de nulidades ou de ineficácia de atos jurídicos; isto é da competência do Poder Judiciário.[68]

Com isso, foi o próprio Severo Gomes que encontrou a solução para a divergência entre os membros da comissão ao sugerir, ele próprio, uma alteração no texto do item 2 das conclusões no sentido de que a Mesa do Congresso Nacional.

> [...] promova as medidas necessárias junto ao Supremo Tribunal Federal, para a decretação da nulidade dos acordos relativos à dívida externa que não observaram o mandamento constitucional do referendum legislativo.[69]

Dessa forma, um dos focos das divergências foi debelado. Havia concordância geral com a análise da questão feita por Severo Gomes. Restava a discordância sobre o teor do item três das conclusões. A Redação de Severo propôs "que a Comissão encaminhe à Mesa do Congresso Nacional projeto de lei, revogando o Decreto-Lei nº 1.312, de 1974" (que autorizava "o Poder Executivo a dar a garantia do Tesouro Nacional a operações de créditos obtidos no exterior, bem como, a contratar créditos em moeda estrangeira [...]"), "e legislação correlata."

O grupo do qual eu fazia parte defendia uma fórmula mais vigorosa. Acabamos nos fixando na proposta de que a Comissão propusesse como seu um projeto de lei com teor semelhante ao do projeto

---

67. DCN 01/09/89, pp. 3117/20 e 3125/8. O voto de Oswaldo Lima Filho, como ele próprio registrou, teve o meu apoio e dos deputados Irajá Rodrigues, e Raimundo Bezerra e do Senador Pompeu de Sousa.

68. DCN 01/09/89, p. 3135.

69. DCN 01/09/89, p. 3134.

apresentado pelo Deputado Irajá Rodrigues, suspendendo o pagamento do principal, juros de demais acessórios da dívida até que o Supremo Tribunal Federal decidisse sobre a constitucionalidade dos contratos, estabelecendo como condição para a retomada dos pagamentos a assinatura de novos contratos, com a exclusão das cláusulas "atentatórias à soberania nacional, à jurisdição brasileira ou que estipularem juros flutuantes".[70]

A solução para superar a divergência foi, como convém, o voto. Assim, após uma exaustiva discussão sobre questões regimentais, Waldeck Ornelas colocou o relatório lido por Severo Gomes, ligeiramente diferente do transcrito acima, em votação. Ficou estabelecido que os cinco itens seriam votados um a um e que, no caso do terceiro, haveria duas votações. Na primeira seria votada a redação original, se essa fosse rejeitada, seria votada um texto alternativo que passou a ser designado como "Item 3 com o adendo do Senador Pompeu de Souza.

Os itens 1, 2 (com a redação que propunha encaminhar a questão da nulidade dos contratos ao Supremo Tribunal Federal), 4 e 5 foram aprovados. A redação de Severo Gomes do item 3 foi rejeitada e, em seu lugar, aprovado o texto que, além de revogar o Decreto-Lei 1.312/74, suspendia o pagamento da dívida até a decisão do STF sobre a constitucionalidade dos contratos e estabelecia as condições para retomada dos pagamentos.

---

70. Íntegra do projeto do Deputado Irajá Rodrigues
PRQJETO DE LEI N°-----
Estabelece condições para a realização do pagamento da dívida externa brasileira e das outras providências.
Art. I ° Fica suspenso o pagamento do principal, juros e demais acessórios da dívida externa da República Federativa do Brasil até que o Supremo Tribunal Federal decida sobre a constitucionalidade dos contratos relativos aos mencionados débitos.
Art. 2° Para retomada do pagamento previsto no artigo anterior, serão exigidos novos contratos a serem submetidos ao Congresso Nacional com exclusão de cláusulas atentatórias à soberania nacional, à jurisdição brasileira ou que estipularem juros flutuantes.
Art. 3° Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.
Art. 4° Revogam-se as disposições em contrário.
Sala das Comissões, 16 de agosto de 1989.
– Irajá Rodrigues, Deputado Federal.

De acordo com os procedimentos legislativos, quando um "Relatório" é aprovado por uma comissão, torna-se "Parecer". Nesse momento são feitos os ajustes de redação que se façam necessários. Assim, no Parecer Parcial da Comissão, lido na 15ª reunião da Comissão, no dia 17 de agosto, Waldeck Ornelas apresentou a redação final (com o projeto de lei de Irajá Rodrigues como anexo), na qual o item 3 passou a ter a seguinte redação:

> 3) que a Comissão encaminhe à Mesa do Congresso Nacional projeto de lei, revogando o Decreto-Lei nº 1.312, de 1974, e legislação correlata e ainda encaminhe à Mesa do Congresso Nacional o Projeto de Lei de autoria do Deputado Irajá Rodrigues, anexo, a ser justificado oralmente em plenário.[71]

Severo Gomes seguia discordando dessa redação. Tendo sido voto vencido neste item, renunciou à relatoria da Comissão no momento em que se trabalhava para elaborar o segundo Relatório Parcial, aquele que trataria dos aspectos técnicos contábeis da dívida.

71. DCN 25/08/89, p. 3050.

Relatório constatou negociação ilegítima da dívida e outras irregularidades

Batalha em plenário para obter uma decisão histórica

O desfecho da Comissão mista destinada ao exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro, prevista no Art. 26 do ADCT, gera controvérsias até hoje. Segundo diversos autores, a Comissão nunca teria concluído o seu relatório, que não teria sido levado ao plenário do Congresso Nacional. Isso simplesmente não é verdade.

Depois de contrariar o léxico, como relatado anteriormente, ao insistir que o *Caput* do 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. "* – significava que o trabalho da Comissão Mista teria necessariamente que ser concluído no prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição e não que a Comissão estaria trabalhando no exame..., o Presidente do Congresso Nacional, Senador Nelson Carneiro, abruptamente incluiu a apreciação do relatório da Comissão na Ordem do Dia da sessão do dia 04 de outubro de 1989.

A inclusão na pauta ocorreu, "sem prevenir as lideranças ou prevenir o plenário sobre matéria dessa relevância, que, com exceção dos membros da Comissão de Auditoria da Dívida Externa, entre os quais me incluo, ninguém nesta Casa conhece, ninguém leu e ninguém sabe", como protestou o Deputado Oswaldo Lima Filho,

em pronunciamento durante a 99ª sessão, iniciada às 11h.[72] Com razão afirmou ele:

> [...] isso é uma irrisão, isso é um atentado à Constituição, um atentado à soberania do Congresso, um atentado ao pensamento nacional, que está voltado para a solução do seu problema mais grave, que é o problema da dívida externa, que se quer escamotear com uma decisão dessa natureza.[73]

A inclusão do relatório na pauta daquele dia foi repentina, mas não resultou de uma decisão intempestiva de Nelson Carneiro e sim de um árduo enfrentamento que eu e outros parlamentares, que apoiavam o trabalho da comissão, mantivemos com Carneiro. No dia 04 de outubro, o Congresso realizou três sessões.[74] A primeira teve início às 11h, com a presença de 55 Senadores e 384 Deputados e começou sob a presidência do Senador Iram Saraiva que a passou a Nelson Carneiro logo após o discurso de Lima Filho, com quem trocou curto e áspero diálogo sobre o significado de "escamotear".

Em seguida, foi a minha fez de falar sobre a questão:

> "Sr. Presidente, Srs. Congressistas estamos reunidos para apreciar, nesta sessão melancólica, um dos mais importantes assuntos que já coube ao Congresso Nacional examinar.
>
> O que me surpreende, Sr. Presidente, é o zelo da Mesa do Congresso Nacional em cumprir um único dispositivo da Constituição, isto é, cumprir o prazo para apreciação do Art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."[75]

Com o Dicionário Aurélio nas mãos li o significado da palavra "promover". E disse que fazia isso com constrangimento, mas para que os Anais do Congresso Nacional registrassem que Nelson Carneiro, a Mesa do Congresso Nacional e, depois, a Comissão de Constituição

---

72. DCN 05/10/89, p. 4059.

73. DCN 05/10/89, p. 4059.

74. Foram realizadas: 99ª Sessão Conjunta (às 11h); 100ª Sessão Conjunta (às 19h30); e a 101ª Sessão Conjunta (às 21h30). Todas foram transcritas no DCN 05/10/89.

75. DCN 05/10/89, p. 4059.

Justiça e Cidadania do Senado Federal, estavam praticando a violência de dizer que promover é igual a realizar.

Naquele dia, cerca de 200 líderes de trabalhadores rurais estavam em Brasília exigindo que o Congresso Nacional cumprisse o prazo para regulamentar a Lei da Previdência, da Assistência, da Saúde, a Lei da Política Agrícola, a questão do Código do Consumidor. Apesar disso, destaquei que não via...

> "[...] por parte de V. Exa., do Presidente da Câmara e das Lideranças, nenhuma preocupação em cumprir aquilo que traria benefícios para os trabalhadores, benefícios para o povo brasileiro, de modo geral. O que vejo é o zelo de V. Exa., Sr. Presidente, e uma fantástica omissão das Lideranças, no sentido de mandar para o Arquivo o trabalho, que era promissor, de uma Comissão. Pela primeira vez, criou-se, a nível constitucional, uma Comissão que tratava de questão da dívida externa brasileira. E devem ter incomodado a V. Exa., Sr. Presidente, as conclusões parciais do primeiro Relatório. Devem ter incomodado a Casa e aqueles que não têm compromisso com o povo brasileiro as conclusões do primeiro Relatório, que mandava suspender o pagamento, que mandava responsabilizar os negociadores, que submetia ao Supremo Tribunal Federal a apreciação dos atos que não vieram ao referendo do Congresso Nacional."[76]

Também registrei que me surpreendia ver arbitrariamente destacado do relatório o projeto que previa a suspensão do pagamento, com a alegação de que um Deputado havia apresentado um projeto na Câmara de igual teor. Ora, como afirmei então, a Mesa do Congresso Nacional não tinha o direito de extirpar parte do relatório que fora aprovado pela Comissão Mista. Nelson Carneiro e a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado cometeram uma violência contra o Brasil, e a ausência dos Deputados e Senadores (apesar do registro formal de presença) era também uma omissão da Mesa do Congresso e das Lideranças que não davam valor, que não haviam avaliado à altura a responsabilidade daquela sessão.

---

76. DCN 05/10/89, p. 4059.

O que eu ainda não sabia é que minhas palavras seriam proféticas, que os agentes políticos do Sistema Financeiro seguiriam fazendo tudo para que o Congresso Nacional, os Poderes Executivo e Judiciário praticassem violência após violência contra as decisões da Constituinte e o texto da Constituição, demonstrando não ter "nenhuma preocupação em cumprir aquilo que traria benefícios para os trabalhadores, benefícios para o povo brasileiro, de modo geral."

Nelson Carneiro respondeu com uma defesa de sua trajetória política, mas insistindo que "o pior foi que a Comissão (Especial do Art. 26) não cumpriu seu dever dentro do prazo legal."[77] Estávamos perigosamente perto de ver o trabalho da Comissão e a possibilidade de uma solução para a questão da dívida que resguardasse os interesses nacionais, serem arquivadas, sem sua apreciação pelo Parlamento. No meu pronunciamento afirmei que o episódio colocava o Congresso Nacional "de joelhos frente ao sistema financeiro internacional."

Foi quando Plinio Arruda Sampaio, então Deputado pelo PT, depois de algumas palavras conciliatórias dirigidas a Nelson Carneiro, afirmou que o Congresso Nacional se cobriria de ridículo se não votasse o relatório por falta de quórum. Defendeu que fosse considerado lido naquele momento e votado posteriormente. Em seguida, fez um apelo para que a sessão fosse interrompida a fim de que se encontrasse uma fundamentação jurídica para contornar a situação. Outros parlamentares se manifestaram na mesma linha.

O Presidente do Congresso, contudo, se aferrava ao pretexto de que a Comissão não terminara seu trabalho no prazo, argumentando que a própria Comissão teria apresentado um projeto de resolução, criando uma nova Comissão Especial Mista, composta por três Deputados e três Senadores, para realizar o exame pericial mencionado no Art. 26 no prazo de 6 meses. Ocorre que essa proposta era parte do segundo relatório parcial, elaborado por Luiz Salomão que não fora votado pela Comissão original.

---

77. DCN 05/10/89, p. 4060.

Ao ser alertado para o equívoco, Nelson Carneiro inverteu seu argumento e passou a dizer que se o relatório não havia sido votado, o prazo para o trabalho da Comissão se esgotara e seria arquivado. Depois de algum tempo, mas ainda inclinado à criação da nova Comissão como proposto por Luiz Salomão, acabou apresentando a solução:

> "A solução, se é para se chegar a uma solução, entendo que a melhor forma, se houvesse concordância, seria suspender a presente sessão e marcar outra para as 18 horas e 30 minutos de hoje, quando os Líderes poderiam chegar a uma conclusão."[78]

Nelson Carneiro marcou, então, nova sessão para às 18h30, após uma reunião de líderes, em seu gabinete, às 16h, o que foi recebido com palmas. Eram 12h45 e a sessão iniciada às 11h foi encerrada.

Às 19h30, com as listas de presença registrando o comparecimento de 62 Senadores e 384 Deputados, Nelson Carneiro declarou aberta a 100ª Sessão Conjunta do Congresso no ano de 1989. O primeiro orador foi Luiz Salomão, que lembrou que não foi possível concluir o segundo relatório parcial "[...] porque era rigorosamente impossível, materialmente impossível, fazer o exame pericial de mais de 150 mil contratos que estão registrados no Banco Central."[79]

O Deputado Luiz Salomão fez, então, uma síntese contundente das informações e conclusões da Comissão, lembrando que elas foram aprovadas por seus membros com um adendo do Senador Pompeu de Souza. Ao encerrar, Salomão propôs que Nelson Carneiro colocasse em votação as dez conclusões do relatório parcial por ele elaborado e suas propostas legislativas (apesar de não ter sido votado pela Comissão) "bem como aquelas que dão consequência ao Relatório Severo Gomes."[80]

O Deputado Lima Filho ressalvou que o relatório de Luiz Salomão não deixara de ser votado apenas por uma questão de tempo, mas também porque, sendo mais brando do que o proposto pelo Senador

78. DCN 05/10/89, p. 4063.

79. DCN 05/10/89, p. 4065.

80. DCN 05/10/89, p. 4068.

Pompeu de Souza no adendo ao primeiro relatório parcial, tornava-o inócuo. Uma questão, no entanto, era fora de dúvida e foi assim registrada por Lima Filho:

> "Felizmente, depois da reação aqui iniciada pelos oradores, Deputados Hermes Zaneti, Domingos Leonelli, Plinio Arruda Sampaio, Paulo Ramos, foi possível chegar-se a uma decisão sensata. E a matéria mais importante, já submetida ao Congresso Nacional, nesta Legislatura, não ficou jogada no arquivo, como certamente iria ficar, se fosse posta na sessão de 11 horas [...]."[81]

Desse modo, praticamente sem debates de Plenário e em meio a dúvidas sobre o que estava em votação até por parte de líderes de bancada, o Relatório de Severo Gomes, enriquecido pelo documento apresentado pelo Senador Pompeu de Souza e aprovado pela Comissão, foi submetido à votação na 100ª Sessão Conjunta, em 4 de outubro de 1989, iniciada às 19h, conforme consta do Diário do Congresso Nacional do dia seguinte:

> "O SR. PRESIDENTE (Nelson Carneiro) – Esta votação será feita em separado. Agora vamos votar as conclusões do parecer aprovado pela Comissão Mista, de autoria do nobre Senador Severo Gomes.
>
> Peço aos Srs. Deputados que as aprovam queiram permanecer sentados. (Pausa.)
>
> O Sr. Ricardo Fiuza – Sr. Presidente, peço a palavra para um esclarecimento.
>
> (Assentimento da Presidência.)
>
> Esta é a votação do parecer do Senador Severo Gomes, sem o adendo do Senador Pompeu de Sousa, isto é, excluído o adendo?
>
> O SR. PRESIDENTE (Nelson Carneiro) – Sim, excluído o adendo. Estamos votando agora somente as conclusões do parecer do Senador Severo Gomes, aprovado pela Comissão Mista.
>
> O Sr. Amaral Netto – Sr. Presidente, peço a palavra pela ordem.
>
> O SR. PRESIDENTE (Nelson Carneiro) – Com a palavra o nobre Congressista Amaral Netto.
>
> O SR. AMARAL NETTO (PDS-RJ). Pela ordem. (Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, praticamente e para reforçar o que V. Exa. acabou de dizer.

81. DCN 05/10/89, p. 4069.

Pergunto a V. Exa., para deixar bem claro o que vamos fazer, pela minha responsabilidade na Liderança do PDS: V. Exa. vai colocar em votação exclusivamente o trabalho do Senador Severo Gomes, sem o adendo do nobre Congressista Irajá Rodrigues?

O SR. PRESIDENTE (Nelson Carneiro) – O adendo, não é do nobre Deputado Irajá Rodrigues, e sim do Senador Pompeu de Sousa, que acolhe a sugestão de S. Exa. De modo que vamos votar, apenas, as conclusões que acabo de ler. Somente estas.

O SR. AMARAL NETTO – Quero, então, Sr. Presidente, fazer a minha declaração de voto. Voto inteiramente a favor das conclusões ou das assertivas do Congressista Severo Gomes. Exclusivamente a elas.

O SR. PRESIDENTE (Nelson Carneiro) – Algum dos Srs. Congressistas deseja mais algum esclarecimento? (Pausa.)

A matéria está devidamente esclarecida.

Os Srs. Deputados que estiverem de acordo com as conclusões que acabam de ser lidas e que constam do parecer do nobre Senador Severo Gomes, queiram permanecer sentados. (Pausa).

Aprovadas.

Os Srs. Senadores que estiverem de acordo com estas conclusões queiram permanecer sentados. (Pausa).

Aprovadas.

O SR. PRESIDENTE (Nelson Carneiro) – **Passa-se, agora, a apreciação do adendo oferecido pelo nobre Senador Pompeu de Sousa, que remetia, em nome do Congresso Nacional, ao exame da Câmara dos Deputados, o projeto do nobre Deputado Irajá Rodrigues.**

O SR. PRESIDENTE (Nelson Carneiro) – Parece que está claro que não há oposição à aprovação do adendo, porque ele se resume apenas a encaminhar ao exame da Câmara dos Deputados o projeto apresentado por um Deputado perante a comissão, que só pode ter andamento naquela Casa, e não no plenário do Congresso, porque o mesmo não dá andamento a projetos individuais. De modo que isto está claro: ninguém está comprometido a votar a favor ou contra, seja na Câmara, seja no Senado. Acho que este é o pensamento generalizado da Casa. Sendo assim, vou pôr a votos o encaminhamento na Câmara dos Deputados, para que ela aprecie, como entender justa e decida como julgar melhor, o projeto do nobre Deputado Irajá Rodrigues. Em votação.

Os Deputados que estiverem de acordo conservem-se se sentados. (Pausa). Aprovado."[82]

82. DCN 5/10/89, pp. 4071/2. Grifos meus.

Aprovado, portanto, foi o relatório parcial, elaborado pelo Senador Severo Gomes, com o adendo proposto pelo também Senador Pompeu de Souza, referente ao projeto-de-lei do Deputado Irajá Rodrigues.

Com o resultado da votação, foi aprovado que seria encaminhado ao Senado Federal um projeto de resolução no qual se fixariam as condições necessárias para a aprovação de operações de crédito externo, incluindo "a) a escolha de um foro neutro para o julgamento de questões relativas aos contratos; b) a indicação de árbitros "neutros,"; e "c) a inexistência de cláusulas de favorecimento de uma das partes sem a devida compensação."

Ficava estabelecido também que a Mesa do Congresso Nacional deveria promover "as medidas necessárias, junto ao Supremo Tribunal Federal, para a decretação da nulidade dos acordos relativos à dívida externa que não observaram o mandamento constitucional do referendo do Legislativo."

O resultado da votação significava também que deveria ser encaminhado à Mesa do Congresso Nacional o projeto de lei revogando o decreto-lei 1.312/74 e legislação correlata e a mesma Mesa deveria notificar o Poder Executivo para que promovesse as medidas judiciais cabíveis visando ao ressarcimento dos danos causados ao Brasil pela elevação unilateral das taxas de juros.

Por fim, a votação significava que o Congresso deveria promover, junto ao Ministério Público, a responsabilização dos negociadores da dívida externa, pelas irregularidades apontadas no Relatório pela Comissão.

Estava aprovado também o encaminhamento de projeto-de-lei estabelecendo "condições para a realização do pagamento da dívida externa brasileira e dá outras providências."[83] Entre as condições, estava a suspensão "do pagamento do principal, juros e demais acessórios da dívida externa da República Federativa do Brasil até que

83. DCN 25/08/89, p. 3050.

o Supremo Tribunal Federal decida sobre a constitucionalidade dos contratos relativos aos mencionados débitos."

O projeto-de-lei aprovado pela Comissão estabelecia como condição para a retomada dos referidos pagamentos "novos contratos a serem submetidos ao Congresso Nacional com exclusão de cláusulas atentatórias à soberania nacional, à jurisdição brasileira ou que estipularem juros flutuantes."

Em suma: o resultado da votação significava que por decisão da maioria do Congresso Nacional, seu presidente deveria:

1) encaminhar ao Senado Federal um projeto de resolução no qual se fixariam as condições necessárias para a aprovação de operações de crédito externo, incluindo "a) a escolha de um foro neutro para o julgamento de questões relativas aos contratos; b) a indicação de árbitros 'neutros'; e c) a inexistência de cláusulas de favorecimento de uma das partes sem a devida compensação."

2) promover "as medidas necessárias, junto ao Supremo Tribunal Federal, para a decretação da nulidade dos acordos relativos à dívida externa que não observaram o mandamento constitucional do referendo do Legislativo."

3) encaminhar à Mesa do Congresso Nacional o projeto de lei revogando o decreto-lei 1.312/74 e legislação correlata;

4) notificar o Poder Executivo para que promovesse as medidas judiciais cabíveis visando ao ressarcimento dos danos causados ao Brasil pela elevação unilateral das taxas de juros;

5) promover, junto ao Ministério Público, a responsabilização dos negociadores da dívida externa, pelas irregularidades apontadas no Relatório pela Comissão;

6) encaminhar projeto-de-lei estabelecendo "condições para a realização do pagamento da dívida externa brasileira e dá outras providências." Entre elas a suspensão "do pagamento do principal, juros e demais acessórios da dívida externa da República Federativa do Brasil até que o Supremo Tribunal Federal decida sobre a constitucionalidade dos contratos relativos aos mencionados débitos." O projeto-de-lei aprovado pela Comissão estabelecia como condição para a retomada dos referidos pagamentos "novos contratos a serem submetidos ao Congresso Nacional com exclusão de cláusulas atentatórias à soberania nacional, à jurisdição brasileira ou que estipularem juros flutuantes."

Decorridos 33 anos dessa decisão, não há nos arquivos do Congresso Nacional ou dos demais poderes NENHUM registro que comprove que Nelson Carneiro tenha cumprido uma decisão do Congresso Nacional com força de lei. Triste epitáfio para um cidadão que exerceu sucessivos mandatos por quase 48 anos e é lembrado, quando o é, apenas por ter sido o autor do projeto de lei que legalizou o divórcio no Brasil, no que, aliás, por mais que fosse um anseio da sociedade civil, legislava em causa própria.

Ao submeter a matéria à votação, Nelson Carneiro havia se comprometido a enviar o projeto de Irajá Rodrigues à Câmara, conforme declaração transcrita acima.[84] O que se desconhece até hoje é se o Deputado Irajá Rodrigues, por vaidade ou por quais outros motivos, apresentara um projeto em seu próprio nome com teor semelhante e exigira que o projeto patrocinado pela comissão fosse nominalmente o seu, o que significava uma tramitação muito mais demorada. Sem que fosse sua intenção, estou seguro, essa sua posição foi aproveitada, como se verá a seguir, por aqueles que, subservientes aos interesses do governo Sarney e do Sistema Financeiro, empenharam-se continuamente para que os esforços da Constituinte malograssem.

84. DCN 25/08/89, p. 3050.

Nelson Carneiro era uma raposa política. Quando a questão de quem patrocinaria o projeto sobre a suspensão do pagamento da dívida e as condições para a sua retomada veio à tona, imediatamente adotou a tese de que a autoria não era da Comissão, mas de Irajá Rodrigues. Mais que uma questão de paternidade, o que estava em jogo era a diferença na tramitação de cada uma das opções.

Se fosse projeto da Comissão (era a regra para projetos de quaisquer comissões), o texto teria que ser aprovado pela Câmara e pelo Senado, mas com apreciação diretamente pelos plenários. Como projeto de autoria de um parlamentar, teria tramitação normal pelas comissões das duas Casas, o que levaria muito mais tempo.

O motivo de Nelson Carneiro & Cia para evitar a tramitação rápida é que o projeto continha, como se vê em seu texto, a previsão de suspensão do pagamento dos juros e encargos da dívida, pois havia fortes motivos para duvidar da legitimidade dos contratos. Assim, consideravam sempre o risco que o sistema financeiro, ficando provado que não tinha o crédito pretendido, nunca mais receberia o dinheiro fácil que obtinha no Brasil.

Nelson Carneiro, assim como os demais agentes do sistema financeiro no Congresso e no Governo temiam, com razão, que pela via expedita, naquela conjuntura, o projeto tinha grandes possibilidades de ser aprovado. Sabiam que a tramitação normal do projeto, além de demorada e com maiores possibilidades de ter seu texto alterado por meio de emendas e substitutivos, tinha mais chances de acabar arquivado, caso seu autor não fosse reeleito antes da aprovação final pelas comissões da casa por onde tivesse começado a tramitar. Foi o que aconteceu, como se verá adiante.

O que não constava das conclusões da Comissão Mista submetidas ao plenário do Congresso Nacional no dia 04 de outubro de 1989, era o segundo relatório parcial previsto no plano de trabalho aprovado em 20 de abril, no qual "seriam discutidos os aspectos econômicos propriamente ditos, como o crescimento geométrico da dívida e

todo o elenco de consequências que daí advieram para o nosso País"[85], ou seja, o que constituiria o trabalho técnico vulgarmente identificado como a auditoria propriamente dita.

A circunstância foi sintetizada pelo mesmo Deputado Irajá Rodrigues pouco antes de Nelson Carneiro promover a votação:

> "[...] estamos cumprindo, nós do Congresso Nacional, a parte que foi possível cumprir numa Comissão instalada para funcionar durante 12 meses, mas que só teve, na verdade 5 meses para fazer esse trabalho. A primeira parte está, portanto, concluída; a segunda parte, Sr. Presidente do Congresso Nacional, estamos propondo que seja realizada através de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, composta de 11 Deputados e 11 Senadores, uma Comissão Mista. Uma Comissão, portanto, que retomará o trabalho desenvolvido até agora pela Comissão Mista, inclusive o Relatório do nobre Deputado Luiz Salomão, para apresentar ao Brasil os verdadeiros culpados por esta sangria absurda, abjeta, a que está submetida até hoje a Nação brasileira. Por este motivo, Sr. Presidente, encaminhamos neste momento a V. Exa., com as assinaturas de praxe, a proposta de instalação da Comissão Parlamentar de Inquérito, que dará, entendemos nós, continuidade aos trabalhos iniciados pela Comissão de Auditoria da Dívida Externa."[86]

Irajá Rodrigues não utilizava o plural majestático. Era o Congresso Nacional que estava cumprindo o decidido na comissão. Já o anúncio de proposta de CPI para dar continuidade ao que havia sido decidido não era palavra vã. Em seguida, foi lido pelo 1º Secretário o requerimento Nº 374, de 1989-CN, (posteriormente indexado como Nº 373) subscrito por 107 parlamentares, propondo a constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito Mista para realizar o "exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro" – a parte não concluída dos trabalhos da Comissão prevista no Art. 26 do ADCT que estava encerrando sua atividade. O prazo para conclusão dessa nova CPI era fixado em 10 de abril de 1990.

---

85. DCN 16/08/89, p. 2888.

86. DCN 5/10/89, p. 4071.

O requerimento estipulava ainda que "os trabalhos realizados pela comissão mista constitucional, bem como as conclusões parciais já aprovadas pela mesma, sejam considerados como parte integrante dos trabalhos da comissão de inquérito, cuja realização ora propomos."[87]

Colocado imediatamente em votação por Nelson Carneiro, o requerimento foi aprovado na Câmara e no Senado, e Carneiro se permitiu dizer que "a Mesa espera que as Lideranças encaminhem os nomes dos integrantes dessa Comissão Mista, e faz votos para que, no prazo previsto de um ano, se conclua o trabalho que não foi possível levar a cabo até hoje."[88]

87. DCN 5/10/89, pp. 4072/3.

88. DCN 5/10/89, p. 4073.

O contundente relatório de Severo Gomes

Apesar das discordâncias que a maioria dos membros da Comissão Mista (eu inclusive) manifestou em relação às propostas concretas de Severo Gomes, em nenhum momento deixamos de reconhecer seus méritos quanto à análise das questões jurídicas ligadas à contratação da dívida, como constitucionalidade e juridicidade dos acordos e de suas cláusulas.[89]

Sob este aspecto, o relatório é – até hoje – devastador ao mencionar as condições como a dívida pública (e não apenas a externa) tem sido gerida, pelos sucessivos governos, ao longo de pelo menos quatro décadas. Em 1990, a dívida interna total, incluindo governo federal, estados, municípios e empresas públicas, chegaria ao equivalente a 16,5% do PIB e a externa, também em todos os níveis, chegava a 20,1%, enquanto a dívida total do setor público equivalia a 36,6%[90]. Como afirmou Severo Gomes,

---

89. A análise amparou-se amplamente nos depoimentos de personalidades convidadas pelos integrantes da Comissão, mencionadas no relatório: o jurista Osny Duarte Pereira, seguindo-se o dr. Sérgio Ferraz, procurador do Estado do Rio de Janeiro, o dr. Luiz Carlos Stuzenegger, chefe do Departamento Jurídico do Banco Central, o dr. Ophir Filgueiras Cavalcanti, presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o dr. Cid Heráclito Queiroz, procurador geral da Fazenda Nacional, o dr. José Dilermando Meirelles, presidente do Instituto dos Advogados do Brasil, seção do Distrito Federal, e os professores Celso Lafer, Luiz Olavo Baptista e José C. Magalhães, todos da Universidade de São Paulo.

90. BAER, Werner. Economia Brasileira. Tradução de Edite Sciulli – 3ª edição ver. ampl. e atual. – São Paulo: Nobel, 2009. p. 233

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

Em todas as quatro oportunidades foram firmados instrumentos em que contêm modalidades de cláusulas desenganadoramente nulas de pleno direito, por aberrantemente infringentes da Constituição (seja a atual, seja a de 1967/69)."[91]

Ao analisar os aspectos jurídicos das sucessivas rodadas de contratação e renegociação da dívida externa, o relatório de Severo Gomes, organizado em tópicos, é de uma clareza e concisão didáticas:

Necessidade de aprovação do Congresso para os contratos da dívida

Depois de registrar que as condições de negociação deveriam ter sido submetidas ao Congresso Nacional, conforme a Constituição de 1967/69, o relatório afirma:

> [...] os pactos de renegociação da dívida externa, quer porque firmados por "autarquia" (no Brasil), pessoa jurídica de direito público, integrante da administração pública, quer porque – garantidos "formalmente" pela República Federal do Brasil, deveriam ser submetidos – o que não aconteceu – à aprovação do Congresso Nacional.[92]

---

91. Comissão Mista Destinada ao Exame Analítico e Pericial dos Atos e Fatos Geradores do Endividamento Externo Brasileiro – relatório parcial. p. 3.

92. Comissão Mista Destinada ao Exame Analítico e Pericial dos Atos e Fatos Geradores do Endividamento Externo Brasileiro – relatório parcial. p. 3.

Em diversas ocasiões a área econômica do governo Sarney e dos que o sucederam, argumentaram que os acordos com o FMI e os que neles se baseavam dispensariam a apreciação parlamentar porque, no passado, o Congresso já aprovara os tratados com essa instituição, tornando automática a sua validade. Esse argumento foi descartado pelo relatório recorrendo a um dos maiores juristas brasileiros, Pontes de Miranda:

> **Qualquer acordo interestatal, inclusive de participação em organizações supra-estatais ou interestatais, está sujeito à aprovação do Congresso Nacional**. Não importa o nome que se dê ao acordo (tratado, convenção, acordo, declaração, protocolo), nem a classificação ou discriminação (tratados políticos, tratados econômicos ou tratados de comércio, tratados consulares), nem sequer a distinção de fundo (tratados-contratos, tratados-leis).[93]

Renúncia à alegação de nulidade

Uma das cláusulas draconianas e humilhantes que os negociadores brasileiros aceitaram nos contratos da década de 1980/90 era aquela pela qual o Brasil renunciava explicitamente à alegação de nulidade dos mesmos. Para a Comissão isso era inadmissível, inclusive porque a renúncia ocorria apenas da parte do Brasil e não dos demais contratantes. Por si só isso já seria justificativa para tornar os acordos nulos.

> Sem qualquer respeito, já nem só se diga à ideia de Direito, mas à própria integridade moral, o Brasil (e não apenas o Banco Central), em tais pactos, se obriga a não invocar, para eximir-se à observância integral dos Acordos, suas eventuais nulidades, mesmo que derivadas de absoluta incapacidade ou falta de personalidade legal dos bancos financiadores e de seus representantes no ato. Trata-se, pois, da entrega definitiva, irreversível, do

93. "Pontes de Miranda" (Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional no. 1 de 1969, Tomo III, página 115): citado no Relatório, p. 4 (grifo meu).

Brasil, à boa ou má fé dos parceiros de negócios. Note-se que só o Brasil assume, no pacto, essa obrigação. Assim, os contra-parceiros têm o monopólio da invocação de nulidade. **A cláusula em estudo, pois, além de leonina, engendra verdadeira condição potestativa. E, com isso, envolve, além da nulidade dos Acordos** (de observar que a doutrina internacionalista de regra admite a incidência, em área, da teoria geral das nulidades), **clara renúncia à soberania e grave ofensa ao patrimônio moral nacional**.[94]

Renúncia à imunidade de jurisdição e à aplicação do direito brasileiro

O fato de que os contratos se referissem à "dívida pública" seria suficiente, segundo a Comissão, para identificar a questão como dizendo respeito "à própria sobrevivência do Brasil como Nação independente e soberana, não se circunscrevendo ao apertado círculo do mundo simplesmente negocial". Além disso, "a mera presença do Brasil, através da garantia do Tesouro Nacional (e não somente como "garantidor", mas como devedor principal e autonomamente passível de execução pelo todo)" colocaria a questão "em terreno do 'jus imperii'."[95]

Novamente recorrendo a Pontes de Miranda e a outros juristas, Severo Gomes sustentou que "as funções estatais indeclináveis, básicas, da Nação, são tidas como predicamentos da soberania nacional." Já o argumento de que os acordos justificariam a renúncia invocando uma convenção internacional de 1966, segundo a qual para fins de solução de litígios, Estado estrangeiro, empresa estrangeira (pública ou privada) e indivíduo estrangeiro seriam equiparáveis, não se sustentaria pelo simples fato de que o Brasil jamais homologou a citada Convenção.[96]

---

94. Comissão Mista Destinada ao Exame Analítico e Pericial dos Atos e Fatos Geradores do Endividamento Externo Brasileiro – relatório parcial. pp. 4/5. (grifos meus).

95. Idem pp. 5/6.

96. Idem p. 7.

Recurso à arbitragem para solução de litígios relativos aos contratos

Embora reconheça que o recurso à arbitragem na solução de conflitos em geral seja razoável, ao analisar **as condições em que a arbitragem era prevista nos acordos**, **a dívida era "inconstitucional**, não guardando qualquer consonância com a Lei Maior".[97]

A inconstitucionalidade seria ainda maior porque tal como consta nos acordos "é, ademais, imoral, ao determinar – o que não é, definitivamente, usual, nas práticas internacionais que o 'superárbitro', isto é, o desempatador, seja inconstitucionalmente ligado a um de nossos credores (quando a praxe internacional é a do desempatador neutro)."[98]

Recorrendo a outro jurista, Celso de Albuquerque Mello, o relatório sustenta que "a Corte Internacional de Justiça costuma anular decisões arbitrais quando uma das partes litigantes se apresenta ungida de poderes excessivos no acordo arbitral."[99]

Garantias da Execução da Dívida

Os acordos da dívida analisados apontavam o patrimônio do Brasil e do Banco Central para fins de execução desde que os bens, apropriáveis na execução, tivessem fins *comerciais* e fosse observado o disposto no Art. 67 do Código Civil Brasileiro. Para a Comissão, essas ressalvas não eram suficientes para legitimar as cláusulas dos acordos. O que faziam era fundar "uma **penhorabilidade antecipada do**

97. Idem p. 8.

98. Idem, p. 8.

99. "Curso de Direito Internacional Público", Vol. 11, 6ª. edição, pp. 915 e seguintes, citado em Comissão Mista Destinada ao Exame Analítico e Pericial dos Atos e Fatos Geradores do Endividamento Externo Brasileiro – relatório parcial. p. 7.

patrimônio público, **para garantir eventual decisão arbitral e/ou judicial**. Isso, sustenta o relatório mais uma vez citando um jurista de grande prestígio, Hely Lopes Meirelles, "é **inteiramente atritante com o artigo 100 da Constituição Federal**" [...] "**Essas cláusulas, portanto, carecem de qualquer lastro, moral ou legal**."[100]

Renúncia antecipada a qualquer alegação de soberania

De todas as cláusulas inconstitucionais e imorais dos acordos da dívida com os quais concordaram criminosamente os negociadores brasileiros, esta é a mais vil e o relatório a qualifica como "o ponto mais espantoso dos Acordos". Aos negociadores o termo empregado é preciso.

> De notar, aliás, a grosseria dos credores, ou **a pusilanimidade dos negociadores brasileiros**, admitindo uma cláusula que, sobre ferir os brios nacionais, é fundamentalmente inútil, no contexto da negociação. Isso porque das duas uma: ou as demais renúncias, já antes focalizadas, tinham albergue no ordenamento constitucional brasileiro – e, nesse caso, a capitulação expressa e genérica nada acrescentaria ao pactuado; ou, pelo contrário, elas seriam imorais e inconstitucionais – o que, "a fortiori", com muito mais razão fulminaria a renúncia ora focalizada. **Esta cláusula retrata um Brasil de joelhos, sem brios poupados, inerme e inerte, imolado** à irresponsabilidade dos que negociaram em seu nome e à cupidez de seus credores.[101]

Para comentar o que considera "essa nefanda cláusula", o relator recorreu a outro grande jurista, Seabra Fagundes, que comentara precisamente o "Acordo Dois" da negociação de 1982:

---

100. Hely Lopes Meirelles, "Direito Administrativo Brasileiro", 9ª. edição, p.438. Citado em Comissão Mista Destinada ao Exame Analítico e Pericial dos Atos e Fatos Geradores do Endividamento Externo Brasileiro – relatório parcial. p. 9. (Grifos meus).

101. Comissão Mista Destinada ao Exame Analítico e Pericial dos Atos e Fatos Geradores do Endividamento Externo Brasileiro – relatório parcial. pp. 9/10. (Grifos meus).

> **Este fato, de o Brasil renunciar explicitamente a alegar a sua soberania, faz deste documento talvez o mais triste da História política do País**. Nunca encontrei – e não sou muito ausente dos estudos a história do País – em todos os documentos históricos do Brasil, nada que parecesse com esse documento, porque renúncia de soberania talvez nós tenhamos tido algumas renúncias iguais, mas uma renúncia declarada à soberania do País é a primeira vez que consta de um documento, para mim, histórico. **Este me parece um dos fatos mais graves, de que somos contemporâneos**.[102]

Em várias circunstâncias e ocasiões, parlamentares, economistas e juristas criticaram os acordos da dívida externa brasileira e defenderam o seu exame e a sua renegociação. Contra os críticos sempre se articularam os agentes do sistema financeiro com o objetivo de desacreditá-los. As acusações iam de esquerdismo infantil, romantismo, desconhecimento técnico a quixotismo, irresponsabilidade... e por aí vai até hoje. Paralelamente a pressões econômicas políticas e diplomáticas, tratou-se de desacreditar as propostas de exame analítico e pericial dos atos e fatos da dívida e seus proponentes por meio de um silogismo que buscou – e conseguiu – criar na opinião pública a ideia de que auditoria era o nome elegante para **calote**. Essa operação se intensificou durante a Constituinte à medida em que a Comissão prevista no Art. 26 das Disposições Transitórias se aproximava de suas conclusões.

O Senador Severo Gomes, como empresário nacionalista e ex-ministro, já passara por esse processo de "fritura". Tratou de refutar as críticas mal-intencionadas nas conclusões do Relatório ao afirmar taxativamente:

> [...] não há segmentos de grande peso da sociedade brasileira que defendam o repúdio puro e simples da dívida externa. **O entendimento predominante é o de que o Brasil deve honrar os compromissos legitimamente assumidos. Isto não implica aceitar, porém, os acréscimos da dívida produzidos unilateralmente pelos credores e sancionados**

---

102. Idem p. 10. (Grifos meus).

por cláusulas contratuais potestativas que envergonham a cultura jurídica do Ocidente."[103]

Ele discordava de aspectos do adendo ao seu relatório proposto pelo Senador Pompeu de Souza e aprovado pela maioria da Comissão, particularmente no que se referia à suspensão do pagamento de todos os contratos da dívida enquanto o Congresso Nacional não fixasse regras que assegurassem a sua constitucionalidade. Por isso renunciou à função de responsável pelo segundo relatório parcial.

Mesmo assim, suas conclusões eram contundentes e apontavam para a adoção de medidas concretas, sem deixar de reconhecer que sua aplicação enfrentaria grandes dificuldades: "O reconhecimento de que os acordos padecem de vícios insanáveis não elide, todavia, a consciência de que dificilmente conseguiríamos ver prosperar nossas teses no plano internacional. " Ele ressalvava, porém, que: "Embora devamos ter uma noção apropriada do vulto dos interesses – de toda a ordem e de todas as procedências – implicados na negociação dos compromissos brasileiros, não podemos abrir mão do direito de reivindicar Justiça."[104]

Como a maioria dos constituintes que defenderam o Projeto de Decisão Nº 1 e a aprovação do Art. 26 do ADCT, Severo Gomes tinha esperança de que a boa fé e a razão prevaleceriam na renegociação da dívida externa após a realização do exame analítico e pericial:

> Desde logo os credores perceberão que o Brasil se dispõe a pagar tudo o que realmente tomou emprestado, acrescido de encargos justos, dentro das regras seculares do mercado financeiro internacional. Mas não podemos nos responsabilizar pela dívida criada em consequência de atos de terceiros, ou em função de práticas descabidas em transações dessa natureza.[105]

O relator, como não poderia deixar de ser, não reivindicava para o Brasil a condição de vítima indefesa da ganância estrangeira:

---

103. Idem, p. 12. (Grifos meus).

104. Idem, p. 13.

105. Idem, p. 14.

Não poderia encerrar estas considerações sem examinar a atuação dos negociadores brasileiros que firmaram os acordos. Parece-nos claro, desde logo, que **esses negociadores cometeram abuso de poder quando transferiram para a responsabilidade da União dívidas privadas**. Essa estatização da dívida, **e também a aceitação das cláusulas contratuais de renúncia à imunidade de jurisdição e à aplicação do direito brasileiro, de renúncia à alegação de soberania, de garantia de execução da dívida e sobre arbitragem, configuram evidente exorbitância de poderes dos negociadores**, que praticaram atos situados na órbita do *jus imperii*, **quando tinham competência limitada** a atos incluídos na esfera do *jus gestionis*. Releva notar que **todas essas irregularidades foram praticadas em benefício dos credores estrangeiros, não havendo uma só em defesa do interesse nacional**. Há indícios, ainda, de que os negociadores ultrapassaram os limites quantitativos fixados pelo decreto-lei nº 1.312/74, nos acordos firmados sob a égide desse ordenamento.[106]

As propostas da Comissão aprovadas pelo plenário do Congresso Nacional, em 04 de outubro, diferiam em alguns pontos da apresentada originalmente por Severo Gomes à Comissão. O texto final dizia:

1 – Isto posto, propomos:

1) – Que a Comissão encaminhe ao Senado Federal projeto de resolução no qual se fixe como condições necessárias para a aprovação de operações de crédito externo (Art. 52, VII, da Constituição),

a) a escolha de um foro neutro para o julgamento de questões relativas aos contratos

b) a indicação de árbitros neutros, e

c) a inexistência de cláusulas de favorecimento de uma das partes sem a devida compensação.

2 – Que a Mesa do Congresso Nacional promova as medidas necessárias, junto ao Supremo Tribunal Federal, para a decretação da nulidade dos acordos relativos à dívida externa que não observaram o mandamento constitucional do referendo do Legislativo.

3 – Que a Comissão encaminhe à Mesa do Congresso Nacional projeto de lei revogando o decreto-lei 1.312/74 e legislação correlata.

4 – Que a Mesa do Congresso Nacional notifique o Poder Executivo para que promova as medidas judiciais cabíveis visando ao ressarcimento dos danos causados ao Brasil pela elevação unilateral dos juros.

106. Idem, pp. 14/15. (Grifos meus).

5 – Que o Congresso promova, junto ao Ministério Público, a responsabilização dos negociadores da dívida externa, pelas irregularidades já apuradas nesta fase dos trabalhos.[107]

Violação deliberada e sistemática da Constituição

Na sessão do Congresso do dia 25 de outubro, o Deputado Sérgio Spada (PMDB/PR) consultou a Mesa do Congresso (naquele momento presidida pelo Senador Iram Saraiva) se já havia uma data marcada para a instalação da Comissão que faria a análise pericial, cuja criação estava prevista no relatório aprovado em 04 de outubro de 1989, obtendo como resposta que a Presidência "diligenciara para que a Comissão seja imediatamente instalada."[108] Em 07 de novembro, Nelson Carneiro anunciou a composição da Comissão,[109] que foi finalmente instalada em 29 de novembro com a eleição como Presidente e Vice-Presidente da Comissão, respectivamente, o Deputado Mussa Demes e o Senador Dirceu Carneiro. Para a relatoria foi designado o Deputado Irajá Rodrigues.[110]

Não se pode esquecer o contexto em que a constituição dessa comissão ocorria. Em 15 de novembro de 1989, foi realizado o primeiro turno da primeira eleição direta para presidente da República desde a eleição de Jânio Quadros em 3 de outubro 1960. Havia 22 candidatos. Vários eram inexpressivos. Mas entre candidatos à presidência e à vice estavam personalidades políticas de destaque ao longo de décadas, a começar pelo presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, o

107. Idem. p. 15.

108. DCN 26/10/1989, p. 4340.

109. DCN 08/11/1989, p. 4528.

110. DCN 08/12/1989, p. 5329.

ex-vice-presidente da República (do general João Baptista de Figueiredo) Aureliano Chaves, ex-governadores como Fernando Collor (AL) Leonel Brizola (RS e RJ) e Paulo Maluf (SP), ex-senadores e ex-ministros e a grande novidade: o líder sindical mais popular do país: Luiz Inácio Lula da Silva. Collor, com um discurso direitista e antinacional, venceu com folga (53% dos votos), seguido por Lula (47%).

A disputa final foi acirrada. Collor, que havia sido prefeito nomeado de Maceió filiado à Arena, e depois eleito governador de Alagoas pelo PMDB, surfando como vários outros na popularidade do Plano Cruzado, diante da impopularidade de Sarney, rompeu com ele, passando a atacá-lo implacavelmente. Na disputa presidencial, candidatou-se pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN) como foi rebatizado o também até então inexpressivo Partido da Juventude (PJ).

Collor recebeu o apoio decisivo do empresariado, dos grandes proprietários rurais e urbanos e da grande mídia, em especial do grupo Globo. A questão da dívida (principalmente externa) foi um dos grandes temas da campanha. A situação era tão grave que a capa do Jornal do Brasil de 14/12 tinha por manchete "Comícios aliviam clima da campanha" com Covas e Brizola ladeando Lula no comício de encerramento. Em uma coluna à esquerda da página, porém, havia uma breve nota com o título "Orçamento". Seu texto era eloquente:

> "O Congresso aprovou o Orçamento de 1990, no total de NCz$ [cruzados novos – moeda da época, sucessora do desvalorizado Cruzado, criado em 1986] 338,8 bilhões, em valores de maio, que serão corrigidos em 31 de dezembro. Para pagamento dos serviços da dívida serão destinados NCz$ 218,5 bilhões, o equivalente a 65% das despesas."[111]

É claro que o montante destinado ao pagamento do serviço da dívida não seria proveniente (como não é até hoje) das receitas tributárias e sim de dívida nova ou como é normalmente designada: "rolagem da dívida". Mesmo assim, é evidente que tamanha vulnerabilidade,

---

111. JORNAL DO BRASIL. 14 DE DEZEMBRO DE 1989. Disponível em: http://memoria.bn.br/DocReader/030015_10/284458

agravada por uma inflação que, conforme outra matéria de capa já era de quase 50% ao mês embora o ministro da Fazenda, Maílson da Nóbrega, tentasse "tranquilizar o país ao garantir que a economia não está fora de controle" e afirmar que o percentual não era um sinal de que o país se encaminhava para a hiperinflação. Já os economistas da Universidade de São Paulo, Adroaldo Moura da Silva e Celso Martone, afirmavam que "a hiperinflação já está se instalando na economia brasileira. Martone aposta numa taxa entre 60% e 80% em março e acha que a única forma de reverter esta situação é 'a adoção de um programa de estabilização' recessivo."[112]

Nas páginas internas do jornal, a questão da dívida aparecia em várias matérias. Na página 18 da editoria de Economia, sob título principal "Moratória da dívida externa é a única saída do próximo governo" o primeiro parágrafo dizia:

> "As reservas cambiais brasileiras estarão em USS 6 bilhões ou USS 7 bilhões no início do próximo governo, em março do ano que vem, caso a atual administração mantenha a política de centralização de câmbio (rígido controle sobre as remessas de dólares ao exterior) c continue a praticar a moratória informal dos pagamentos de juros aos credores internacionais. Esse dado, revelado pelo Banco Central aos economistas do PT. demonstra o grau de dificuldade do Brasil com relação ao seu caixa, já que o total da dívida externa vencida, no momento da posse do novo presidente da República, será de USS 5 bilhões. Ou seja, o próximo governo não terá outra saída senão a continuação da suspensão do pagamento da dívida."[113]

Algumas páginas adiante, o presidente do Banco Central, Wadico Bucchi, afirmava não ver "qualquer possibilidade de se repetir no Brasil o calote dado pelo governo argentino na dívida interna do país" e em seguida, como quem dava um recado dizia "não ver qualquer possibilidade de operacionalização da proposta do PT de alongar o perfil da dívida interna através de negociação com os credores." Para Bucchi, prosseguia a notícia, o "problema da dívida será solucionado

112. Idem, idem.

113. Idem, idem.

como consequência de um ajuste fiscal, que corte os gastos do governo e também da estabilização da economia. Bucchi está convencido de que este é também o pensamento do mercado."[114]

Nesse contexto, o PT tinha uma posição definida desde 1988.

> "O PT é contra o pagamento da dívida externa porque é ilegítima e atravanca a nossa economia. O governo Lula romperá os acordos com o FMI, suspenderá os pagamentos da dívida para examinar os débitos e convocará uma conferência internscional [sic] dos devedores. Mas sabe que só a mobilização popular pode sustentar a luta contra o FMI, a dívida externa e o imperialismo. Para isso fará um plebiscito que seja um amplo movimento de sustentação do não pagamento."[115]

Na mesma linha, Guido Mantega que anos mais tarde viria a ser ministro da Fazenda, conduzindo uma política econômica que não ousou enfrentar a questão da dívida pública nos termos historicamente propostos pelo PT, dizia em artigo no qual criticava o último plano econômico do governo Sarney (Plano Verão):

> "Diante desse quadro absurdo, o PT propôs, no final do ano passado, um Plano Econômico de Emergência que estancaria a sangria de recursos provocada pelo pagamento da dívida externa e sua reversão para investimentos produtivos no país. A suspensão imediata dos pagamentos da dívida externa e sua renegociação em termos mais favoráveis para a coletividade brasileira viriam acompanhadas da suspensão dos subsídios e generosos incentivos distribuídos pelo governo, não às classes necessitadas, mas aos prósperos empresários. A retomada do crescimento se daria com a poupança interna, que existe e é suficiente para sustentar a ampliação dos investimentos produtivos e ainda permitir a recomposição dos salários."[116]

Nem mesmo Collor arriscou-se a defender uma abordagem nos moldes daquela pregada pelo sistema financeiro. Antes mesmo de tomar posse, foi a Washington onde, segundo seu verbete no Dicionário

---

114. Idem, idem.

115. FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. As Bases do Plano Alternativo de Governo – Síntese Popular. Disponível em: https://fpabramo.org.br/csbh/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/03-planoalternativo.pdf

116. MANTEGA, Guido. Ideologia – Plano Verão e neoliberalismo. Teoria e Debate EDIÇÃO 06 – 12/04/1989. Disponível em: https://teoriaedebate.org.br/1989/04/12/plano-verao-e-neoliberalismo/

Histórico Biográfico Brasileiro (DHBB) da Fundação Getúlio Vargas, "conseguiu um voto de confiança do presidente George Bush e de três das mais importantes instituições financeiras internacionais: o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)."[117]

De volta ao país, Collor tomou posse em 15 de março de 1990. Dias depois (27/03/1990) concedeu uma longa entrevista coletiva na qual, ao responder a uma pergunta do repórter Helival Rios, do Jornal de Brasília, parecia plagiar Tancredo Neves:

> "[...] já vem sendo aceito pela comunidade financeira internacional: que a renegociação da dívida não pode, em momento nenhum, penalizar o nosso crescimento econômico. Ou seja, não se trata de saber quanto nós iremos crescer depois de pagar a dívida externa, mas sim de quanto nós poderemos pagar, depois de garantido o nosso crescimento econômico. Esse é o postulado básico da nossa renegociação; postulado esse já aceito pela comunidade financeira internacional, que faz com que possamos esperar que essa renegociação seja extremamente benéfica para o Brasil, porque o Brasil voltou a recuperar a confiança não somente dos credores, mas também dos investidores externos, a partir da instalação do novo Governo no último dia 15 de março."[118]

A pergunta seguinte foi do correspondente da Agência Reuters, René Villegas, que foi direto:

> "Na sua declarada guerra contra a inflação, o senhor bloqueou o equivalente a 115 bilhões de dólares em recursos dos brasileiros. Eu queria saber quanto o senhor pretende bloquear no pagamento da dívida externa, levando em conta que o Brasil tem atrasos de 5,5 bilhões de dólares em juros e que seu Governo pretende fixar um limite de transferência de 5 bilhões de dólares ao ano."[119]

---

117. CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL (CPDOC) – FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. COLLOR, Fernando. Disponível em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/collor-fernando

118. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Entrevista Coletiva à Imprensa no dia 27 de março de 1990. In A Democracia e o Controle Soberano do Estado. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/collor/democracia-e-o-controle-soberano-do-estado

119. Idem, idem.

Considerando o que aconteceria depois, a resposta de Collor não deixa de ser surpreendente:

> "[...] Já está visto que a dívida externa do Terceiro Mundo, e não somente a do Brasil, é absolutamente impagável, nos termos em que ela se encontra. É fundamental, portanto, que encontremos meios e termos para promovermos essa renegociação, de modo a que possamos privilegiar o crescimento econômico dos países endividados e, naturalmente, fazer com que os bancos credores entendam que é muito melhor ter um cliente em condições de pagar juros — não esses abusivos, extorsivos que vêm sendo praticados ao longo da última década, sobretudo — dentro de prazos que iremos estabelecer nessa renegociação."[120]

Creio que você leitor, me dispensará de comentar em detalhes que nem Collor, nem nenhum dos presidentes que o sucederam chegaram sequer perto de cumprir o que a Constituição determina e que o Congresso decidiu.

Voltando à Comissão que faria a análise pericial, cuja criação estava prevista no relatório aprovado em 04 de outubro de 1989: O fato é que a comissão realizou poucas reuniões e, no dia 13 de março de 1991, em sessão conjunta do Congresso, o Presidente Alexandre Costa comunicou ao plenário que o prazo para a Comissão proceder ao exame pericial da dívida externa se esgotara no dia 17 de dezembro de 1990. Por isso, nos termos regimentais, a declarava extinta.[121]

Outra Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, com o mesmo objeto daquela prevista no relatório aprovado em 04 de outubro de 1989, e que foi extinta sem concluir seu trabalho, ocorreu em junho de 1991. Mas esta também foi arquivada em 1993, também em virtude do término de seu prazo.[122] A petição se refere à Comissão constituída a partir do Requerimento 620/91, lido em plenário pelo 1º Secretário do Congresso, Deputado Inocêncio de Oliveira, na sessão de 28 de junho de 1991 e publicada no Diário do Congresso Nacional em 29/06/1991,

120. Idem, idem.

121. DCN 14/03/1991, p. 1181.

122. Requerimento 620/91 – DCN 29/06/1991, pp. 2139/40.

pp. 2139/40 91, subscrito pelo Deputado Paulo Ramos e outros.[123] Essa comissão não chegou a ser constituída na prática, uma vez que, de acordo com a tramitação registrada no Congresso, depois de lido o requerimento, no mesmo dia a Mesa despachou à Secretaria de Comissões para aguardar a indicação dos membros que a integrariam. O registro seguinte, de 09 de junho de 1992, já é o da extinção da comissão por decurso de prazo.[124]

O projeto de lei previsto no relatório da Comissão original, determinando a "suspensão do pagamento do principal, juros e demais acessórios da dívida externa até que o Supremo Tribunal Federal decidisse sobre a constitucionalidade dos contratos relativos aos mencionados débitos"[125] e que para retomada do pagamento seriam "exigidos novos contratos a serem submetidos ao Congresso Nacional com exclusão de cláusulas atentatórias à soberania nacional, à jurisdição brasileira ou que estipularem juros flutuantes"[126] teve destino igualmente inglório.

Ao chegar à Câmara dos Deputados, recebeu o nº 3.580/89, mas não tramitou como pretendiam os membros da Comissão Mista. Como tratava de assunto similar a outro do mesmo Deputado, o nº 1493/89, foi apensado a este e encaminhado à Comissão de Constituição e justiça e Redação. De acordo com o registro de tramitação de projetos da Câmara, no dia 09 de maio de 1990, quando estava com o Deputado Francisco Benjamim, na Comissão de Relações Exteriores, foi devolvido por ele com a solicitação de que fosse ouvida a ministra da Economia, Zélia Cardoso de Mello, e o embaixador Jorio Dauster, negociador da dívida externa.[127]

---

123. Requerimento 620/91 – DCN 29/06/1991, pp. 2139/40.

124. Petição inicial OAB, p. 42. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2260038>.

125. Redação aprovada na reunião da Comissão que aprovou o relatório – DCN 25/08/89, p. 3050.

126. dem, idem.

127. PL 1493/1989. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp;jsessionid=55C56E47AC094F89E74099D66590D338.proposicoesWebExterno2?idProposicao=192820&ord=1&tp=completa>.

Obviamente, um projeto de suspensão do pagamento da dívida não teria andamento durante o governo Collor. A pá de cal veio no início do ano seguinte: Irajá Rodrigues não foi reeleito (obteve apenas uma suplência). Em consequência, como não foi aprovado em todas as comissões, como estabelece o Regimento da Câmara, o projeto foi arquivado no dia 02 de fevereiro de 1991.[128]

O arquivamento sem conclusão das Comissões Mistas de Inquérito e do projeto de lei do Deputado Irajá Rodrigues são, evidentemente, fatos graves que limitaram o alcance do trabalho realizado pela Comissão prevista no Art. 26.

De modo paradoxal, o descumprimento das decisões de plenário do Congresso Nacional e a inexistência de ações por parte do Supremo Tribunal Federal, do Poder Executivo e do Ministério Público dão, por si, indícios que confirmam não ter a Mesa do Congresso enviado as respectivas mensagens. Este fato, mais uma evidência de crime de responsabilidade, passou despercebido até hoje.

Em paralelo a isto, difundiu-se a versão inverídica de que o Art. 26 do ADCT não foi cumprido, o que não é verdade, conforme relato neste livro. Esse equívoco consta, inclusive, de livros de especialistas em finanças públicas. Em equívoco semelhante incorreu o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

A OAB leva a questão ao Supremo Tribunal Federal

Em 06 de abril de 2004, com base em parecer do conselheiro federal Arx Tourinho,[129] a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) decidiu "in-

128. PL 1493/1989. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp;jsessionid=55C56E47AC094F89E74099D66590D338.proposicoesWebExterno02?idProposicao=192820&ord=1&tp=completa>.

129. A íntegra do parecer está disponível no sítio Consultor Jurídico sob o título: "OAB vai ao STF para que Congresso faça auditoria da dívida externa", em 06/04/2004. Disponível em: http://www.conjur.com.br/2004-abr-06/oab_exigir_congresso_nacional_faca_auditoria

gressar no Supremo Tribunal Federal com ação para obrigar o Congresso Nacional a instalar comissão para realizar auditoria da dívida externa."[130] A proposta da OAB foi uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), prevista na lei 9882/99, com o objetivo de exigir que o Congresso Nacional aplicasse o Art. 26.

A petição inicial, distribuída ao ministro Carlos Ayres Britto, em 07 de dezembro de 2004, é assinada pelo então presidente da OAB, Roberto Antônio Busato. Nela o descumprimento do preceito fundamental apontado é aquele

> [...] ato omissivo do Congresso Nacional em promover, através de comissão mista, o exame analítico e pericial, sob todos os aspectos, dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro até a edição da Constituição de 1988, apurando eventual irregularidade e propondo ao Poder Executivo a declaração de sua nulidade com o encaminhamento ao Ministério Público da notícia de eventuais vícios.[131]

A OAB afirma na petição inicial que o Congresso não concluiu "qualquer uma das comissões mistas que instalou para dar plena eficácia ao referido comando da Lei Fundamental".[132] A Comissão Especial de 1989, segundo a petição, "apesar de ter tido seu relatório aprovado em plenário, não procedeu ao exame analítico e pericial sob todos os aspectos dos atos e fatos geradores do endividamento [...] e limitou-se à análise exclusivamente do ponto de vista jurídico da contratação da dívida [...]."[133] Como exposto aqui anteriormente, a Comissão especial fez mais que isso e o relatório aprovado em plenário envolvia propostas que teriam consequências relevantes.

A OAB alega que Comissão Parlamentar Mista de Inquérito "com o mesmo objeto da anterior, cuja concepção se deu em junho de 1991,

---

130. Idem, idem.

131. Petição inicial OAB, pp. 8/9. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcesso Andamento.asp?incidente=2260038>.

132. Petição inicial OAB, p. 9, disponível no Portal eletrônico do Supremo Tribunal Federal, sob a alcunha de ADPF 59 – ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (Processo físico), por meio do endereço: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2260038>.

133. Idem p. 8/9.

foi também arquivada, em 1993, em virtude do término de seu prazo",[134] referindo-se à Comissão constituída a partir do Requerimento 620/91, já mencionado. Foi mais uma iniciativa parlamentar que tentava resgatar a parte pericial contábil do que determinava o Art. 26, que se viu frustrada por vários motivos.

Essa não foi a última CPI dedicada ao tema. Outra Comissão foi constituída depois de iniciada a ação da OAB, agora "destinada a investigar a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do País". Criada em 08 de dezembro de 2008, mediante o Requerimento N° 8, do deputado Ivan Valente.[135]

Como se depreende de seu objeto, a iniciativa refletia importantíssima mudança ocorrida no cenário econômico brasileiro: no período transcorrido desde a Constituinte, a dívida externa deixou de ser um problema. Na verdade, o Brasil chegou a se tornar credor líquido em termos internacionais. Mas isso foi obtido apenas com o surgimento de um problema ainda mais grave e que hoje assombra o País – o da dívida pública **interna** do governo central, de vários dos principais estados e de muitos municípios. O assunto será retomado adiante.

A CPI mais recente foi instalada em 19/8/2009, tendo como Presidente o deputado Virgílio Guimarães. Foi prorrogada três vezes, com previsão de encerramento em 14/05/2010. Em 06 de abril de 2010 foi apresentado relatório elaborado por Pedro Novais (PMDB/MA).[136]

---

134. Idem p. 42.

135. Requerimento N° 8, do deputado Ivan Valente. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=539312&filename=RCP+8/2008.

136. Relatório Final: "Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do País". Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=759543&filename=Tramitacao-REL+1/2010+CPI-DIVI

Embora o mundo já enfrentasse a recessão decorrente da crise financeira de 2008, o relatório é espantosamente otimista.

> "Vivemos em 2010 uma situação em que a dívida pública está sob certo controle. No entanto, a forma como a administramos continua sendo o grande desafio. A preocupação fundamental é hoje impor a essa dívida um perfil racional e limites, que permitam que a política de juros seja plenamente eficaz e que a taxa de juros caia a padrões civilizados."[137]

As recomendações tampouco refletem a preocupação que já existia da parte de diversos especialistas no assunto, como o professor Dércio Munhoz da Universidade de Brasília, que em diversos trabalhos há anos vinha alertando para a seriedade do problema.[138] Diante disso, dias depois, em 06 de maio, o deputado Ivan Valente (PSOL/SP), secundado por outros parlamentares, apresentou voto em separado no qual, além de apontar uma série de erros no relatório do deputado Pedro Novais, sustentava a necessidade de aprofundamento das investigações, "bem como a realização de completa auditoria a fim de recuperar os danos causados ao patrimônio público, bem como apurar as devidas responsabilidades."[139]

> "O voto lembrava que as comissões parlamentares anteriores (1983, 1987, 1989) 'apontaram sérios crimes na dívida externa, e vários expositores citaram claramente sérios indícios de ilegalidades. Diante de tais fatos, é fundamental que o Ministério Público seja acionado sim pela CPI, pedindo-se as investigações e indiciamentos correspondentes'."[140]

---

137. Idem p. 16.

138. Ver: MUNHOZ, Dércio. (2012). Entre Crises – 40 anos da economia do Brasil. Thesaurus: Brasília. Embora este livro seja de 2012, posterior, portanto, à CPI, um de seus capítulos, *Dívida Pública. Os juros afogam o Tesouro, a agricultura, as estatais, a Previdência e os servidores federais são os eternos bodes expiatórios*, recolhe trechos de trabalhos anteriores.

139. VOTO EM SEPARADO DÍVIDA PÚBLICA: O CENTRO DOS PROBLEMAS NACIONAIS AUDITORIA JÁ! p. 14 Íntegra disponível em: https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/08/Voto-em-separado.pdf

140. Idem, idem.

O Deputado Ivan Valente concluía afirmando que o conteúdo de seu voto seria

> "encaminhado ao Ministério Público, com a solicitação de que aquele órgão aprofunde as investigações, exija a reparação dos danos causados ao patrimônio público mediante o ressarcimento ao país dos recursos evadidos em processos irregulares, e 'promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores', conforme Art. 58, § 3º da Constituição Federal."[141]

O que aconteceu?

A ação da OAB ainda tramitava no STF quando a primeira edição deste livro foi concluída. No sítio eletrônico do STF há a possibilidade de acesso a apenas dois documentos (além da petição inicial) e não é possível identificar se o relatório do deputado Pedro Novais ou o voto em separado do deputado Ivan Valente foi juntado.

Ao final da petição inicial, a OAB pedia que fosse julgada procedente a arguição de descumprimento de preceito fundamental:

> [...] "determinando-se ao Congresso Nacional que 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 (sic) as prescrições do artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal." [grifado no original][142]

Além disso, a petição requeria que fossem solicitadas informações ao Presidente do Congresso Nacional e que, em seguida, fosse ouvido o Procurador-Geral da República. Conforme os registros de tramitação da Ação no site do STF, em 09 de dezembro de 2004, o Ministro Relator determinou que fossem solicitadas informações ao

141. Idem, p.15.

142. Petição inicial OAB, Op. Cit. p. 14.

Presidente do Congresso e, as tendo recebido (embora seu teor não esteja disponível no site), em 1º de fevereiro de 2005, despachou para vistas à Procuradoria.[143]

Segundo o site jornalístico *Congresso em Foco,* a resposta do procurador-geral, Claudio Fonteles, foi encaminhada ao STF dias depois e seu argumento não merece outro adjetivo senão "pueril":

> "No dia 18 de fevereiro, Fonteles opinou contrariamente ao pedido da OAB. O procurador-geral sustentou que, como a auditoria da dívida constava do Ato das Disposições Transitórias da Constituição de 1988, não haveria violação de preceito fundamental – válido apenas, segundo Fonteles, para casos em que os próprios artigos da Constituição estejam sendo descumpridos."[144]

Quando isso aconteceu, em 2005, parecia inacreditável que o chefe do Ministério Público alegasse que os dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias não tenham o mesmo *status* jurídico do restante da Constituição. Afinal, não é preciso ter formação em Direito para constatar que a diferença nos dispositivos do ADCT não está em serem de uma suposta natureza não constitucional, mas que, como a palavra indica, sua transitoriedade. O Art. 2°, por exemplo, estabelece que "No dia 7 de setembro de 1993, o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País." O mesmo pode ser dito do Art. 4° "O mandato do atual Presidente da República terminará em 15 de março de 1990."[145] São preceitos rigorosamente tão fundamentais quanto qualquer outro da Constituição.

---

143. ADPF 59 – ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (Processo físico). <Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2260038>.

144. RAMOS, Ricardo. Congresso Resiste a Auditoria para Dívida Externa. CONGRESSO EM FOCO. 14.07.2005. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/congresso-resiste-a-auditoria-para-divida-externa/

145. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

A única diferença é que esses dispositivos se esgotariam no momento que fossem cumpridos. O mesmo vale para o Art. 26. Nesse caso, enquanto a OAB entende que não foi realizado o exame analítico e pericial dos atos e fatos do endividamento, o que sustento é que o descumprimento de preceito fundamental ocorreu quando a Mesa do Congresso Nacional não cumpriu decisão de plenário, encaminhando as mensagens que constavam do relatório da Comissão Especial, ao Supremo Tribunal Federal e ao Poder Executivo. O mais espantoso é que o mesmo argumento seria usado pelo relator, em seu voto, quando a ação foi finalmente julgada, **15 anos mais tarde**, como se verá a seguir.

Quase sete anos depois de iniciada a ação, em 18 de outubro de 2011, o ministro Ayres Britto deferiu a inclusão da organização não governamental "Auditoria Cidadã da Dívida" no processo, na qualidade de *amicus curiae.* Mas apenas em 2012 a ação foi incluída na pauta, conforme *Diário da Justiça* de 19 de abril daquele ano. Em 26 de novembro, entretanto, foi retirada da pauta pelo então presidente do STF, ministro Joaquim Barbosa, em razão da aposentadoria do relator. Foi preciso esperar até 26 de junho de 2013 para que fosse escolhido um novo relator, o ministro Roberto Barroso. Mais dois anos transcorreram até que em 21 de agosto de 2015, o site do STF registrasse o que, no momento da redação da primeira edição deste livro, era a última ação: "Conclusos ao relator".[146] Em 07 de agosto de 2018, o processo foi convertido em eletrônico e emitida certidão correspondente, publicada no Diário da Justiça do dia seguinte – um avanço tecnológico e uma paralisia jurídica, portanto.[147] Não é o único caso de letargia envolvendo dispositivos constitucionais contrários aos interesses do Sistema Financeiro, como se verá adiante neste livro, no trecho que trata do Art. 192 e do limite constitucional de 12% reais para a taxa de juros.

---

146. ADPF 59 – ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL (Processo físico). Op. Cit.

147. Tramitação disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2260038

Se as propostas da Comissão criada nos termos do Art. 26 do ADCT tivessem sido executadas, o Brasil seria outro

Seria o país em que a economia teria por base a produção e não a renda;

Seria o país em que o orçamento teria como principal despesa os investimentos e os serviços públicos e não a rolagem de uma dívida cujo propósito é não ser quitada nunca;

Seria o país em que a carga tributária poderia ser razoável, e não os tributos estratosféricos que se tem hoje;

Seria o país em que os responsáveis pela área econômica do governo estariam a serviço dos interesses nacionais e não do sistema financeiro;

Seria o país em que o cidadão, os produtores e as empresas teriam acesso ao crédito a taxas razoáveis, e não aos juros que constrangem agiotas.

Comissão Especial do Senado

A convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte era uma bandeira da oposição democrática ao Regime Militar, que impusera sua Carta de 1967 e a tornou ainda mais autoritária em 1969, com a cumplicidade de um Congresso acovardado pelas cassações de mandatos, pela censura e pela tortura de inúmeros opositores. Como em geral acontece, a Constituinte pretendida seria exclusiva, isto é, seria convocada apenas para redigir a nova Constituição. Uma vez que esta fosse promulgada, a Assembleia seria dissolvida e eleições gerais seriam convocadas nos termos estabelecidos pela nova Constituição. A Assembleia Constituinte seria unicameral, seus membros seriam

eleitos segundo a máxima "cada cidadão um voto" e, após aprovada pelos constituintes, submetida a referendo popular. Tem sido assim na maioria dos países que passaram por processos de redemocratização nas últimas décadas. Não no Brasil.

No Brasil, na medida em que o regime militar se esboroava, sua base política, o caciquismo autoritário, patrimonialista e corrupto, abandonou os navios da ditadura. Seus mais notórios representantes (gente como José Sarney e seus comparsas da Arena) desembarcaram com a maior desfaçatez, como donatários de capitanias hereditárias no vasto território colonial do PMDB. Era o partido que seu Presidente, Ulysses Guimarães, chamava de "partido ônibus", sem perceber que o estava se transformando no que hoje é. Essa é a razão da ira que demonstrei em alguns momentos da Constituinte frente a manobras dos reacionários que se instalaram como posseiros no Partido colocado a serviço de tudo o que combatíamos.

No fim do governo Figueiredo, o último general-presidente, e principalmente após a morte de Tancredo Neves, os trânsfugas da ditadura assumiram cargos-chave no PMDB e no processo de transição. A Constituinte exclusiva virou um Congresso Constituinte, eleito pelas regras da ditadura com alterações cosméticas, e seus membros continuariam deputados e senadores (inclusive os famigerados "biônicos", senadores que não haviam sido eleitos nem para o Congresso e muito menos para a Constituinte, posto que haviam sido indicados a dedo pela Ditadura, em 1977) após a promulgação da nova Constituição (promulgada à revelia do povo, convém não esquecer). É evidente que havia imensos conflitos de interesses.

Um exemplo clamoroso é o de Roberto Campos que por décadas defendeu os interesses do capital estrangeiro e da banca – seu neto, ex-executivo do Banco Santander, seguiu pela mesma trilha e, no momento que era preparada a segunda edição deste livro (revista e ampliada), tornou-se presidente do Banco Central, sendo ardoroso defensor do aumento da taxa de juros como forma de combater a

inflação, quando o Brasil estava com sua economia estagnada há mais de quatro anos, com sua população endividada, com fome e com as desigualdades em expansão.[148]

Eleito senador em 1982 pelo Mato Grosso, Roberto Campos foi vice-líder do PDS de 1985 a 1986 e trabalhou pela candidatura de Paulo Maluf pela via indireta à Presidência da República, representando o que à época era a extrema direita tupiniquim – sendo derrotado por Tancredo Neves. Conforme seu verbete no CPDOC-FGV, nos debates parlamentares sobre a necessidade de convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte como fecho do processo de redemocratização, Campos foi "contrário à ideia e defendeu a concessão de poderes ao Congresso para reformar a Carta em vigor. Chegou a classificar a Constituinte de 'ideia infanto-juvenil', 'panaceia' e 'carnaval cívico'".[149]

Muitos dos graves problemas que o Brasil enfrenta hoje, tão difíceis de superar, têm origem nessa transição controlada pelas forças do atraso. Três exemplos: O pacto federativo (a forma como os encargos e as receitas são distribuídos entre a União e os entes federados – estados e municípios); o sistema fiscal; e o sistema político eleitoral são tão difíceis de reformar no sentido de serem mais justos, porque as propostas com esse propósito, são sempre barradas por coalizões majoritárias, formadas pelos representantes que se beneficiam do *status quo*.

Outra consequência dessa transição tutelada afetou gravemente o trabalho da Constituinte. De modo paralelo à redação da nova Constituição, seus membros atuavam na Câmara dos Deputados e no Senado. O trabalho duplicado ou triplicado e a distração das atenções dos parlamentares e da população das questões constitucionais não eram o problema mais grave. Havia outros mais sérios e duradouros.

---

148. Roberto Campos Neto – Apresentação BTG Pactual 22.02.22. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/TextosApresentacoes/RCN_BTG%20Pactual_22.02.pdf. Acesso em 31-03-22

149. CAMPOS, Roberto. Disponível em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/roberto-de-oliveira-campos

Havia as frequentes intervenções do governo nas pautas constituintes e legislativas. Em decorrência disso, a discussão de temas constitucionais era constantemente afetada por interesses particulares, muitas vezes espúrios, do governo federal, dos governos estaduais e de *lobbies* de todo o tipo. Em maio de 1988, por exemplo, expoentes do que havia de mais reacionário no país fizeram uma *blitzkrieg* no Congresso. Segundo o jornal O Globo, em manchete de página com o título socialmente correto e enganoso "Empresários alertam para desemprego", dizia que "A agenda dos empresários incluiu um almoço com parlamentares e jornalistas, visitas a todas as lideranças partidárias e uma reunião com o presidente da Constituinte Deputado Ulysses Guimarães. Todos os encontros ilustrados pelo folheto produzido pelo Instituto Nacional de Siderurgia 'As seis horas que abalarão o Brasil' – alusão à jornada de seis horas de trabalho em turnos de revezamento, aprovada no Capítulo dos Direitos e Sociais do projeto da Constituição, onde permanece até hoje sem que a catástrofe anunciada tenha se produzido.[150]

Na mesma página, mais discretamente sob o título "Amador trabalha contra juros tabelados", o jornal de Roberto Marinho informava que

> "Sempre ao lado de dois assessores, um discreto cidadão está percorrendo desde segunda-feira os gabinetes da Constituinte: trata-se do maior banqueiro privado do País, Amador Aguiar — acionista majoritário do Bradesco —, que vem tentando convencer as Lideranças a derrubarem, no segundo turno, o tabelamento dos juros bancários em 12 por cento ao ano — proposta do Deputado Fernando Gasparian (PMDB-SP)"[151]

O parágrafo seguinte da reportagem de O Globo sobre o lobbismo de Aguiar começava com uma declaração alarmista: — Querem quebrar o sistema bancário — afirmou Amador a um grupo de parlamentares com quem se reuniu no gabinete do Líder do PFL na Câmara, Deputado José Lourenço (PFL-BA)"[152]

---

150. O Globo. Empresários alertam para desemprego. 26 de maio de 1988 p.5

151. Idem, idem.

152. Idem, idem.

Não poderia deixar de lembrar quem era o "discreto cidadão". Discreto, era. Tão discreto que não é fácil encontrar informações isentas sobre sua vida (O Dicionário Histórico Biográfico da Fundação Getúlio Vargas surpreendentemente não inclui um verbete sobre ele, embora o tenha em relação a vários ex-executivos de seu banco, alguns com passagens por importantes cargos federais, inclusive a presidência do Banco Central – Fernão Bracher, por exemplo). Aguiar é citado, entretanto, na página 330 do segundo volume do relatório final da Comissão Nacional da Verdade, não por acaso junto com Delfim Netto, como um dos financiadores da tétrica Operação Bandeirantes (Oban):

> "Ficou conhecido o banquete organizado pelo ministro Delfim Netto no Clube São Paulo, antiga residência da senhora Viridiana Prado, durante o qual cada banqueiro, como Amador Aguiar (Bradesco) e Gastão Eduardo de Bueno Vidigal (Banco Mercantil de São Paulo), entre outros, doou o montante de 110 mil dólares para reforçar o caixa da Oban."[153]

Ainda conforme o relatório, a Operação Bandeirante (Oban) foi organizada...

> "por determinação do governo, a partir de uma Diretriz para a Política de Segurança Interna expedida em 2 de julho de 1969. O comandante do II Exército, general José Canavarro Pereira, juntamente com a Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, chefiada por Hely Lopes Meirelles, resolveu unificar "os esforços" do Exército, da Polícia Federal e das polícias estaduais, civil e militar do estado de São Paulo para o combate aos opositores do regime, criando a Oban. O governador Abreu Sodré transformaria as dependências do 36º Distrito Policial, localizado na esquina das ruas Tomás Carvalhal e Tutoia, em um centro de torturas e assassinatos. Na Polícia Civil havia um grupo de policiais chefiados pelo delegado Sérgio Paranhos Fleury, da Delegacia de Roubos, que se notabilizou pela prática do extermínio ("Esquadrão da Morte"), transplantando seus métodos para a Oban, com o apoio do governo estadual. Por sua vez, a prefeitura de São Paulo, governada por Paulo Salim Maluf, providenciou o asfaltamento da área da Oban, reformou a rede elétrica e iluminou a região com lâmpadas de mercúrio".[154]

---

153. COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. Relatório da Comissão Nacional da Verdade volume II – TEXTOS TEMÁTICOS. 10 de dezembro de 2014 Disponível em: http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_2_digital.pdf

154. Idem, idem.

O avassalador processo de endividamento externo e suas gravíssimas implicações para o desenvolvimento do Brasil eram uma das preocupações históricas do PMDB. O exame das condições em que a gigantesca dívida externa fora contraída, com flagrantes indícios de ilegitimidade, ilegalidade, abuso de poder, renúncias inconstitucionais e imorais, assim como o enquadramento do processo de contratação e renegociação dos empréstimos na Constituição era uma das bandeiras partidárias. Para isso previa-se que a Constituinte agiria ainda durante seus trabalhos e por isso, como anteriormente relatado, propus um Projeto de Decisão (N° 1). Diante das evidências de que ele era sabotado e corria sério risco de não ser posto em prática, propus a emenda que resultaria no Art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), cujo andamento já relatei aqui.

No entanto, em virtude de o Congresso Nacional funcionar paralelamente à Assembleia Nacional Constituinte, como acabo de mencionar, Câmara dos Deputados e Senado Federal desenvolviam atividades simultâneas e, por vezes, contraditórias. No que se refere à dívida externa, houve Comissões Parlamentares de Inquérito antes e depois da prevista no Projeto de Decisão N° 1, na Câmara e no Senado. A do Senado trabalhou simultaneamente à prevista no Art. 26. Ambas resultaram em informações relevantes, mas nenhuma delas tinha as prerrogativas nem apresentou propostas concretas relevantes como a Comissão Especial que resultou no relatório do Senador Severo Gomes, constituída a partir da minha emenda, como constituinte.

A Comissão Especial do Senado com o objetivo de acompanhar as negociações da dívida externa brasileira foi instalada no dia 30 de março de 1987, quase simultaneamente à Assembleia Nacional Constituinte, a partir da fusão de propostas similares dos senadores Carlos Chiarelli (PFL-RS) e José Inácio (PMDB-ES). Tinha 90 dias de prazo para concluir seus trabalhos, mas o relatório, elaborado pelo então senador Fernando Henrique Cardoso, só foi apresentado em 23 de agosto de 1989, vários meses após o encerramento dos trabalhos da ANC, portanto.

Embora viesse a se revelar inócuo em relação à situação econômica do país, suas conclusões são importantes porque confirmam, ainda que de forma abrandada, as de nossa Comissão Especial e, por conta da posterior atuação do relator com o Presidente da República, totalmente contrária ao teor de seu posicionamento como Senador e constituinte.

Como se sabe, a política econômica do governo Fernando Henrique Cardoso foi muito distinta do que ele e nosso partido (PMDB) defendeu antes e durante a Constituinte. Além disso a forma como conduziu a questão das dívidas externa e interna (o caso do Rio Grande do Sul é analisado adiante neste livro com informações até 2022) e de como foi tolerante com as práticas do Sistema Financeiro confirmaram vários dos aspectos que justificavam o Projeto de Decisão N°1 e as conclusões do Relatório Severo Gomes.

Entre as conclusões de FHC que hoje parecem surpreendentes, dada a gestão de sua equipe econômica, estão as seguintes:

> Some-se a isso [o impacto do aumento violento dos preços do petróleo e seu impacto sobre a Balança de Pagamentos] a **prática abusiva de contratos sob a cláusula leonina dos 'juros flutuantes'**, que passou a ser praticada a partir de 1971. A bola de neve financeira disparou. As estimativas do Banco Central e nossas próprias avaliações mostram que, **entre 1/4 e a metade da dívida brasileira, deve-se à elevação da taxa de juros sobre o estoque da dívida (juros sobre juros e *spreads*) que não corresponderam a um investimento real no país**. Ou seja, entre 25 e 50 bilhões de dólares foram o resultado da **aceitação pelo Brasil de taxas juros flutuantes**. [grifos meus].

Entre as consequências do aumento da dívida provocado pelos juros flutuantes, o relatório ressalta:

> "As transferências de recursos reais líquidos do Brasil para o exterior no período 1983-88 atingiram US$ 63,8 bilhões. Portanto, urna média anual acima de US$ 11 bilhões. Essas transferências corresponderam, em média, a quase 20% da poupança nacional e a 3,5% do PIB. Trata-se de **cifra superior à da histórica transferência da Alemanha na segunda metade dos**

anos 1920 para cobrir reparações de guerra, com resultados políticos de longo prazo conhecidos." [grifos meus][155]

Além de apontar as cláusulas leoninas, logo passíveis de questionamento legal, o relatório criticou severamente a atuação de alguns integrantes do governo Sarney, em particular a do último de seus quatro ministros da Fazenda, Mailson da Nóbrega.

Ao comentar as mudanças nas políticas do governo Sarney em relação à dívida, o documento afirmava que elas revelavam "a falta de firmeza do Governo [...] o zigue-zague das propostas revela improviso e os resultados obtidos, magros, revelam uma política imprópria da dívida. Boa-vontade, através de gestos generosos de um país empobrecido, não comovem os banqueiros internacionais."[156]

O relatório também criticou a ingerência e a intransigência dos governos dos países desenvolvidos e as consequências das políticas de ajuste impostas por organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, e defendeu uma redução negociada da dívida por meio de "um acordo que reduza a dívida (juros reais e amortizações)", e por via de consequência, a transferência "de recursos reais para o exterior." Apontava ainda que a ação do governo acarretava uma estatização da dívida externa privada.

O correto diagnóstico do relatório indicava também que

> "[...] o serviço da dívida externa tem como contrapartida o crescimento da dívida pública interna, na forma de colocação de títulos do governo junto ao público e emissão desmesurada de moeda. O resultado imediato disso é a distorção das políticas fiscal e monetária, e, consequentemente, o aumento da taxa de juros domésticos e dos índices de inflação."[157]

---

155. Relatório Final: "Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a dívida pública da União, Estados e Municípios, o pagamento de juros da mesma, os beneficiários destes pagamentos e o seu impacto nas políticas sociais e no desenvolvimento sustentável do País", pp. 207-209. O Relatório, na íntegra em formato pdf, está disponível no endereço eletrônico: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=759543&filename=Tramitacao-REL+1/2010+CPI-DIVI.

156. Idem, idem.

157. Idem p. 208.

Outro efeito perverso da dívida externa elevada e mal negociada, segundo o relatório, foi que passou a "condicionar a política econômica interna, afetando o crescimento econômico; o nível da inflação, as taxas de juros, o nível de emprego, os investimentos produtivos e o endividamento público interno."[158] Sob esse aspecto, o relatório antecipou a dramática situação que o Brasil viveu durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso – e mais ainda hoje – em decorrência do compromisso assumido pelos governos de Lula (explicitamente na "Carta aos Brasileiros" divulgada às vésperas das eleições com o objetivo de tranquilizar o sistema financeiro e os credores internacionais) e Dilma. Sob esses governos petistas, a dívida externa foi substituída por uma gigantesca dívida pública, essencialmente interna, situação que se agravaria ainda mais com Temer e Bolsonaro.

O questionamento da legitimidade da dívida e de suas renegociações, a exemplo do que alertavam os constituintes que apoiaram o Projeto de Decisão e a Comissão Especial instalada em cumprimento ao Art. 26 do ADCT, constava do relatório da Comissão do Senado:

> "Não queremos deixar de registrar, nestas conclusões, a preocupação de muitos Senadores com a questão da 'legitimidade' da dívida – posto que os contratos são leoninos e foram feitos à revelia do Congresso Nacional – e com a questão da 'jurisdição', ou seja, do foro capaz de dirimir querelas entre credores e devedores."[159]

A questão do foro é particularmente importante porque uma das decisões mais graves e imperdoáveis dos responsáveis pela renegociação da dívida sob os governos Sarney e posteriores foi a aceitação da exigência dos credores de que o foro para julgamento de eventuais ações relativas a contenciosos sobre a dívida não seria o Brasil, mas instâncias judiciais estrangeiras e com autonomia dos negociadores em relação ao Congresso Nacional. Isso para não falar da sistemática

158. Idem p. 209.

159. Idem p. 214.

neutralização de dispositivos constitucionais que previam maior controle público sobre a gestão financeira governamental.

Por fim, o relatório afirmava categoricamente que **"Para que o país tenha um rumo novo, será necessária uma dura renegociação na qual os gestos de boa vontade sejam substituídos pela decisão – mesmo que unilateral – de pagar-se só o que seja compatível com juros, prazos e valores históricos e com o crescimento da economia."** [grifo meu] O relatório não ficava na enunciação de um princípio. Indicava até o parâmetro tal redução: "O mercado secundário sinaliza o valor de 30 centavos por dólar de face dos títulos da dívida e os bancos têm provisão para negociar."[160]

Atualíssima afirmação, posto que confirmada pela situação brasileira mais de três décadas depois, era outra advertência do relatório:

> Cabe ressaltar ainda, que até hoje, não foi apresentada ao País qualquer proposta de política econômica que mostre como o governo enfrentará o nó górdio que prende as taxas de juros internas, a inflação e o endividamento público à dívida externa. Enquanto isto não for feito, o déficit público continuará demolindo as ilusões de controle da inflação."[161]

Senador, Fernando Henrique Cardoso, como se vê, ainda mantinha algo do olhar crítico em relação à economia e à sociedade brasileiras que o caracterizavam antes do Golpe Militar, quando ainda era professor da Universidade de São Paulo, em seu trabalho *Empresário industrial e desenvolvimento econômico.* Nesse estudo, como lembra seu colega de CEBRAP, Roberto Schwarz, o futuro sociólogo-presidente afirmava que "no aperto, a burguesia nacional preferiu a direita e os americanos ao operariado nacionalista, que por sua vez, em parte ao menos, também preferia as firmas estrangeiras."[162]

Sarcástico, Francisco de Oliveira, também companheiro de CEBRAP, recorrendo a Schwarz, afirmou em outro livro que "na

160. Idem p. 215.

161. Idem p. 214.

162. SCHWARZ (1998), p. 109.

Presidência, Cardoso implementou exatamente suas conclusões deste livro, já que a burguesia nacional havia renunciado a um projeto nacional, ele enveredou decididamente para integrar o país na globalização."[163] Foi exatamente o que ocorreu em relação à forma como encarou a questão da dívida antes e depois de assumir a Presidência da República.

163. OLIVEIRA (2003), p. 132.

Renegociar sem calote é possível – O caso da Cooperativa Aurora

Anos depois de deixar a Câmara dos Deputados fui chamado a socorrer uma cooperativa que estava em fase de liquidação, a COOPERATIVA AURORA, de Bento Gonçalves, Rio Grande do Sul.

Coordenei seu processo de recuperação de 1996 a 2008, 12 anos. Quando assumi a coordenação havia uma dívida vencida de cerca de R$ 130 milhões para um faturamento de cerca de R$ 40 milhões, ou seja, a dívida era equivalente a mais de três vezes seu faturamento anual.

Os associados, os funcionários, a direção, TODOS PEGAMOS JUNTOS, UNIDOS e vencemos. Ao cabo dos 12 anos as finanças estavam saneadas, a cooperativa reerguida, a autoestima recuperada.

Sei que é um grão de areia perto dos desafios da dívida nacional analisada neste livro, mas serve de parâmetro para saber que em nenhum momento falou-se em CALOTE. Os credores foram chamados, seus créditos analisados, mostrou-se disposição de boa-fé, essencial numa negociação, e investigou-se o quanto se devia, a quem se devia, qual a origem da dívida e para onde foram os recursos dela decorrentes e, a partir disso, mostrou-se aos credores como era possível pagar conforme um planejamento MUITO CONSISTENTE, feito pelo diretor financeiro Selson Kussler. Tudo isto foi cumprido.

A vitória final ocorreu quando, convidado para um almoço em plena Avenida Paulista, coração financeiro do Brasil, pela Direção

de um importante banco credor privado, um dos 16 que tinham um crédito de R$ 84 milhões, ouvi de seu Presidente do Conselho de Administração:

"— muito obrigado, nós vamos demorar para receber, mas agora acreditamos que vamos receber..."

O acordo foi que a cooperativa pagaria em 20 anos, sem juros nem correção monetária, os débitos identificados como tal e reconhecidos por ela.

O Complô
Ato 2

A regulamentação do Sistema Financeiro e o limite de 12% aos juros

A violação começou antes da Constituição entrar em vigor

A luta para regulamentar o sistema financeiro na Constituição e sua desconstitucionalização, desde então

A Constituição Federal de 1988, ao ser promulgada em 05 de outubro, incluía um artigo (Art. 192)[1] sobre o Sistema Financeiro Nacional que, em um de seus dispositivos, fixava um limite de 12% ao ano para os

1. Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar, que disporá, inclusive, sobre:
I – a autorização para o funcionamento das instituições financeiras, assegurado às instituições bancárias oficiais e privadas acesso a todos os instrumentos do mercado financeiro bancário, sendo vedada a essas instituições a participação em atividades não previstas na autorização de que trata este inciso;
II – autorização e funcionamento dos estabelecimentos de seguro, previdência e capitalização, bem como do órgão oficial fiscalizador e do órgão oficial ressegurador;
III – as condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições a que se referem os incisos anteriores, tendo em vista, especialmente:
a) os interesses nacionais;
b) os acordos internacionais;
IV – a organização, o funcionamento e as atribuições do Banco Central e demais instituições financeiras públicas e privadas;
V – os requisitos para a designação de membros da diretoria do Banco Central e demais instituições financeiras, bem como seus impedimentos após o exercício do cargo;
VI – a criação de fundo ou seguro, com o objetivo de proteger a economia popular, garantindo créditos, aplicações e depósitos até determinado valor, vedada a participação de recursos da União;
VII – os critérios restritivos da transferência de poupança de regiões com renda inferior à média nacional para outras de maior desenvolvimento;
VIII – o funcionamento das cooperativas de crédito e os requisitos para que possam ter condições de operacionalidade e estruturação próprias das instituições financeiras.
§ 1º A autorização a que se referem os incisos I e II será inegociável e intransferível, permitida a transmissão do controle da pessoa jurídica titular, e concedida sem ônus, na forma da lei do sistema financeiro nacional, a pessoa jurídica cujos diretores tenham capacidade técnica e reputação ilibada, e que comprove capacidade econômica compatível com o empreendimento.
§ 2º Os recursos financeiros relativos a programas e projetos de caráter regional, de responsabilidade da União, serão depositados em suas instituições regionais de crédito e por elas aplicados.
§ 3º As taxas de juros reais, nelas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a doze por cento ao ano; a cobrança acima deste limite será conceituada como crime de usura, punido, em todas as suas modalidades, nos termos que a lei determinar.

juros reais. Em razão de sucessivas manobras de legalidade mais do que duvidosa, seus dispositivos jamais foram aplicados.

Ao contrário de outros artigos constitucionais cujo texto nem sempre é tão claro como seria desejável e cuja interpretação exige que outros dispositivos sejam levados em consideração, o sentido do Art. 192, proposto por Fernando Gasparian[2] (PMDB/SP), era claro e objetivo.

O objetivo dos constituintes era de que o texto não fosse uma declaração meramente retórica, mas a afirmação de princípios que norteassem a legislação futura e a regulação do sistema financeiro. Entre outros problemas, o sistema vigente então era cartelizado de uma

---

2. Gasparian, nascido em São Paulo em 1930, era engenheiro civil e eletricista. Foi diretor-financeiro da *Companhia Paulista de Estradas de Ferro*, presidida pelo também industrial José Ermírio de Morais. Articulou o apoio do empresariado à lei que criava o 13° salário. Após o golpe militar de 1964 foi hostilizado pela direita. Foi um dos principais empresários da indústria têxtil no país, dono da América Fabril, sediada no Rio, que chegou a ter mais de 5.000 funcionários, mas entrou em crise pelo bloqueio do crédito bancário por pressão do governo. Foi um dos fundadores do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) em São Paulo. Foi membro do Conselho Nacional de Economia, (cuja composição tinha que ser aprovada pelo Senado) até a extinção do órgão, em 1967. Acusado "Em outubro de 1969, pouco antes da posse do general Garrastazu Médici na presidência, o ministro do Trabalho, Jarbas Passarinho, assinou portaria, baseada no AI-5, cassando todos os seus cargos em órgãos sindicais patronais, sob a acusação de não se comportar de acordo com a ordem social vigente", em outubro de 1969 foi banido de todos os seus cargos em órgãos sindicais patronais por portaria baseada no Ato Institucional n° 5 assinada pelo ministro do Trabalho, Jarbas Passarinho, que no Congresso Constituinte seria Senador pelo Pará posicionando-se contra a limitação dos juros reais e outros dispositivos defendidos por Gasparian, entre os quais os relativos à dívida externa (ver capítulo sobre o Artigo 26 das Disposições Transitórias). Depois de adquirir a editora *Paz e Terra*, lançou o jornal semanário Opinião, crítico do regime militar. Em 1975, sendo diretor da Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP), foi preso sob a acusação de ter publicado, no segundo número de Cadernos de Opinião, uma conferência do cardeal dom Hélder Câmara. Casado com a irmã de Dílson Funaro, ministro da Fazenda entre 1985 e 1987, que implantou o plano Cruzado e decretou uma moratória da dívida externa no governo José Sarney, Gasparian, conforme verbete no Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro, da Fundação Getúlio Vargas, como relator da Subcomissão do Sistema Financeiro, da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, defendia, além da limitação dos juros reais a 12% ao ano, que a Constituição fundamentasse uma legislação que dotasse o país de um sistema financeiro que não onerasse as atividades produtivas. Também apoiou emenda que suspendia a abertura de agências de bancos estrangeiros em território nacional e o aumento da participação estrangeira na composição acionária de bancos brasileiros até que Lei Complementar regulamentasse o inciso III do Art. 192 dispondo sobre "as condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições a que se referem os incisos anteriores, tendo em vista, especialmente: a) os interesses nacionais; b) os acordos internacionais [...]." Essa determinação nunca foi efetivada porque a mencionada Lei Complementar jamais foi aprovada e, como todo o Art. 192, foi tornada estéril pela Emenda Constitucional n° 40, de 2003. Ridicularizado ferozmente por seu nacionalismo, obteve apenas uma suplência na eleição de 1990, mas se manteve politicamente atuante e, como informa o verbete do DHBB, "em junho de 1995, numa entrevista à Folha de S. Paulo, criticou a política econômica do Presidente Fernando Henrique Cardoso, por ter estimulado a dependência em relação ao capital especulativo internacional, atraído pelos juros altos." Na mesma ocasião afirmou que a limitação dos juros reais em 12% ao ano "nunca entrara em vigor por culpa dos banqueiros que, segundo ele, 'mandam neste país'". Gasparian faleceu em São Paulo, em 06 de outubro de 2006.

forma arcaica (para funcionar, um banco necessitava ter uma "carta patente") e algumas instituições eram vendidas por fortunas, não por seus ativos, carteiras ou clientela, mas pelo que a carta patente significava – a autorização para funcionar, uma coisa medieval. Além disso, já era mais oligopolizado do que a maioria dos países capitalistas – cinco bancos controlavam 80% dos depósitos.

Os parágrafos 1°, 2° e principalmente o 3° (que limitava os juros reais a 12% ao ano, sob pena de ser considerado crime de usura, punido nos termos da lei) eram, pela intenção de Gasparian e dos constituintes que o apoiavam, eu inclusive, autoaplicável.

O estabelecimento de um teto para os juros reais foi uma das principais bandeiras eleitorais de Gasparian, um empresário rico e nacionalista que, em abril de 1987, se lançou candidato a relator da Subcomissão do Sistema Financeiro, da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças defendendo a necessidade de limitar os juros, restabelecer a efetiva vigência da Lei da Usura e eliminar o "sistema cartorial" bancário.[3]

Gasparian sofreu oposição feroz por parte dos constituintes conservadores, de quase todos os Ministros da Fazenda, do Planejamento, da Diretoria do Banco Central,[4] do sistema financeiro público e privado e de economistas de linha liberal. Entre os constituintes que o vigiavam de perto estava Carlos Sant'Anna, um médico baiano, direitista, ligado ao truculento Antônio Carlos Magalhães e a Sarney, do qual ambos (Sant'Anna e Magalhães) foram Ministros. Como visto no capítulo anterior, Sant'Anna teve uma atuação escandalosa também

3. Jornal do Brasil, 06/4/1987.

4. No período, o ministro da Fazenda: Dilson Funaro (empresário nacionalista e cunhado de Gasparian), foi a exceção. No cargo implantou o plano Cruzado e tentou enfrentar de forma soberana o problema da dívida externa. Hostilizado pelo sistema financeiro, deixou o cargo quando começavam os trabalhos da Constituinte, em 29/4/87; Luiz Carlos Bresser Pereira (também tentou enfrentar os problemas econômicos com um mínimo de autonomia em relação ao sistema financeiro) e Mailson Ferreira da Nóbrega, (o mais próximo a Sarney e subserviente à ortodoxia financeira); ministros do Planejamento: João Sayad, Aníbal Teixeira de Souza e, quando a Constituição foi promulgada, João Batista de Abreu); presidentes do Banco Central: (Francisco Gros, Lycio de Faria, Fernando Milliet de Oliveira e Elmo de Araújo Camões no momento da promulgação).

quando se tentou que a Constituinte promovesse um exame analítico e pericial dos atos e fatos do endividamento externo brasileiro.

Com o fim do governo militar, há que se recordar, Sant'Anna e outros políticos oportunistas trocaram a base partidária da ditadura (a Aliança Renovadora Nacional – Arena), que deu origem ao Partido Democrático Social (PDS) e ao Partido da Frente Liberal (PFL), pelo PMDB que, sob o comando de Ulysses Guimarães, fora oposição legal ao autoritarismo. Ao fazê-lo, Sant'Anna & Cia fizeram um trabalho de "grilagem" do partido, contribuindo para que viesse a se tornar o condomínio de oligarcas regionais sem vínculos com suas bandeiras históricas que é hoje, com raríssimas exceções.

Apesar das resistências e manobras, o teto proposto por Gasparian foi aprovado no dia 11 de maio de 1988, por 314 votos a favor, 112 contra e 34 abstenções, conforme noticiou o jornal *O Globo*, em sua edição do dia seguinte. Entre os partidos, PDS e PFL orientaram seus constituintes a votar contra; o PMDB deixou a questão em aberto enquanto PTB, PCdoB, PDC, PSB, PCB e PDT foram favoráveis ao texto. Alguns constituintes não seguiram a orientação das lideranças. Foi o que aconteceu, por exemplo, com o deputado César Maia (PDT/RJ) que discursou e votou contra, enquanto Mário Assad (PFL/MG) votou a favor.

Os que se opunham ao estabelecimento do teto para os juros reais tinham como primeira linha de resistência o argumento de que não fazia sentido fixar um percentual e, menos ainda que esse teto fosse matéria constitucional. Na medida em que essa linha fraquejava, passaram a argumentar que, se o percentual constasse de maneira expressa, deveria estar sujeito a regulamentação posterior, não sendo, portanto, autoaplicável.

Por decisão do relator da Constituinte, deputado Bernardo Cabral (PMDB/AM), e dos relatores-adjuntos, José Fogaça (PMDB/RS) e Adolfo Oliveira (PL/RJ), o texto proposto por Gasparian, em termos de técnica legislativa, correspondia ao teor de um parágrafo e não ao de um inciso. Bernardo Cabral, porém, conforme noticiou no dia 09

de setembro o jornal *Gazeta Mercantil*,[5] afirmou que tanto parágrafos como incisos estariam subordinados ao *caput* e exigiriam uma lei complementar para regulamentá-los.

Segundo o *Jornal do Brasil*, do mesmo dia 09/9, a história foi um tanto diferente:

> "O relator Bernardo Cabral, ao entregar ontem ao Presidente em exercício da Constituinte, Senador Mauro Benevides, o projeto de Constituição que será apreciado pela Comissão de Redação, disse que manteve o limite de 12% de juros reais como inciso do artigo 194, embora pessoalmente considerasse mais adequado transformá-lo em parágrafo. **Se o dispositivo tivesse passado a parágrafo, estariam fortalecidas as interpretações de que o limite de 12% de juros reais é autoaplicável com a promulgação da Constituição**.
>
> 'Só fiz isso a pedido do autor da emenda, Deputado Fernando Gasparian. Tecnicamente, acho que ela era um parágrafo e não um inciso, mas o autor apresentou-a como inciso e preferi respeitar', disse Cabral. Diante das ponderações de alguns repórteres de que isso alterava o mérito da proposta aprovada pelo plenário, Cabral respondeu irritado: 'Não devo nenhum centavo a banco algum. Portanto, não devo favor a nenhum banqueiro ou bancário'".[6]

Sem que houvesse um consenso quanto à autoaplicabilidade do artigo 192, no mesmo dia, e ainda conforme a *Gazeta Mercantil*, o consultor-geral da República, Saulo Ramos, já antecipava que, aprovada a redação final da futura Constituição, faria um parecer dizendo que até a elaboração da lei prevaleceriam as regras de mercado para a cobrança de juros. De acordo com o jornal, "O parecer, segundo ele, se for aceito pelo Presidente Sarney, transforma-se automaticamente em norma interna, adotada pelas instituições oficiais de crédito".

A posição do Consultor-Geral foi imediatamente "comprada" pela diretoria do Banco Central que, reunida na sede do banco, no mesmo dia 08 de setembro, sempre segundo o jornal, anunciou que esperaria "uma definição precisa do consultor-geral da República que possa ser

5. Gazeta Mercantil, 09/09/1988.

6. Jornal do Brasil, 09/09/1988. Grifo meu.

adotada pelo presidente da República, através de lei, definindo 'o conceito de taxas de juros reais'".

De sua parte, o ministro da Fazenda, Maílson da Nóbrega, há algum tempo fazia *lobby* ao estilo "já ganhou" contra a autoaplicabilidade, como quando declarou, em Porto Alegre, em 02/9, que:

> [...] a decisão da Assembleia Nacional Constituinte de tabelar em 12% ao ano as taxas máximas de juros reais nos financiamentos bancários não é autoaplicável [...] a matéria depende de legislação regulamentadora para entrar em vigor.[7]

Como ministro da Fazenda, Maílson da Nóbrega passaria à história como aquele sob cuja atuação no cargo o Brasil enfrentou a inflação mensal mais elevada jamais registrada (72,78%, em fevereiro de 1990 e 84,31% no mês seguinte. Embora ele fosse ministro apenas durante 15 dos 31 dias de março, a inércia de sua incompetência era poderosa).[8] Como intérprete do pensamento jurídico, tampouco era dos mais argutos. Na mesma página em que reproduzia seu comentário transcrito acima, a *Gazeta Mercantil* informava que, na mesma Porto Alegre em que fazia suas declarações,

> "[...] a 1ª Câmara Cível do Tribunal de Alçada de Porto Alegre (RS) decidiu nesta semana que 'os juros bancários, no máximo, podem alcançar 1% ao mês, ou 12% ao ano, além da correção monetária, que é mera atualização do valor da moeda. ' A sentença foi proferida em uma ação vencida pela transportadora Mayer contra o Unibanco, que, como ficou comprovado no processo, vinha cobrando correção monetária e juros que chegavam a 48% ao ano."[9]

Menos de uma semana depois, em 14 de setembro, como informaria o jornal *O Globo* no dia seguinte, Ulysses Guimarães admitia que a questão da autoaplicabilidade do teto para os juros, como inciso ou como parágrafo, não seria resolvida no âmbito da Constituinte.

---

7. Gazeta Mercantil, 05/09/1988.

8. Índice de Preços ao Consumidor (IPC), Histórico do IPC/IBGE. Disponível em: <https://www.portalbrasil.net/ipc_ibge.htm>.

9. Gazeta Mercantil, 05/09/1988.

> "A aplicação imediata do tabelamento dos juros bancários em 12% dependerá do Supremo Tribunal Federal. Esta constatação foi feita pelo Presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, depois que a Comissão de Redação decidiu rejeitar, ontem, a modificação processada pelo Relator Bernardo Cabral, que havia transformado em inciso o parágrafo relativo à matéria. **A decisão reabriu a polêmica em torno da autoaplicabilidade do dispositivo que, colocado como parágrafo, adquiriu maior independência em relação ao artigo que dispõe sobre a necessidade de se regulamentar, através de lei complementar, o sistema financeiro."** [10]

A reportagem de *O Globo* esclarecia o que aconteceu depois que Bernardo Cabral entregou a Benevides o projeto que seria apreciado pela Comissão de Redação:

> O próprio Relator Bernardo Cabral concordou que a técnica legislativa exigia que a matéria fosse colocada na Constituição como um parágrafo. Ele explicou aos membros da Comissão que fizera a modificação para inciso, entre o primeiro e o segundo turno, para atender ao Deputado Bonifácio de Andrada (PDS/MG) que, em plenário, teria encaminhado uma questão de ordem neste sentido. De posse dos anais da sessão do dia 31 de agosto, quando o tabelamento foi votado em segundo turno, o Deputado Vivaldo Barbosa (PDT/RJ) contestou a argumentação, já que nas notas taquigráficas da sessão não existia nenhuma referência à reivindicação de Bonifácio.[11]

O Jornal do Brasil, por sua vez, informava que a decisão de manter o limite aos juros reais em 12% não fora uma decisão pessoal de Cabral. Pelo contrário, ele foi voto vencido e noticiava que a questão da autoaplicabilidade não era ponto pacífico, enfatizando, entretanto, que a dúvida era sobretudo em relação à técnica legislativa e à autoaplicabilidade e não em relação ao teto em si:

> "A Comissão de Redação da Constituinte decidiu por 18 votos a 5 que o dispositivo que estabelece o tabelamento de juros reais em 12% será um parágrafo da nova Constituição – na redação do projeto, o relator Bernardo Cabral tinha optado pela forma de 'inciso'. Mas os constituintes não têm certeza de que, como parágrafo, o princípio será autoaplicável, ne-

10. O Globo, 15/09/988. Grifo meu.

11. O Globo, 15/09/988.

cessitando de lei apenas para definir quais serão as punições aplicadas a quem transgredir o limite de 12%."[12]

O deputado Vivaldo Barbosa era o vice-líder do PDT na Constituinte e no debate sobre a natureza do texto relativo ao limite para os juros reais, sempre conforme a reportagem de *O Globo*,

> "demonstrou ainda que o Relator concluíra, em resposta a uma questão de ordem feita pelo Deputado César Maia (PDT/RJ) ainda no primeiro turno, que **o dispositivo era autoaplicável e que a remissão para a lei complementar se limitava às punições para aqueles que cobrassem taxas superiores aos 12%**."[13]

O argumento de Vivaldo Barbosa era relevante porque César Maia, que tinha formação em economia, embora fosse pedetista e, portanto, integrasse a bancada de um partido que firmara posição a favor da limitação dos juros, votara contra a proposta.

O presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, procurou respaldo jurídico para a questão, como informou *O Globo*, jornal que editorialmente, se posicionava contra o teto de 12%:

> "O constitucionalista José Afonso da Silva, convidado pelo Presidente da Constituinte, Ulysses Guimarães, para assessorar o trabalho da Comissão de Redação, disse ontem **não existirem dúvidas quanto à aplicação imediata do limite máximo de 12% reais ao ano para os juros**. Ele explicou que há uma diferença enorme entre um parágrafo e um inciso, que determina esta interpretação.
>
> Um inciso, explicou José Afonso, é uma complementação da norma exposta no caput do artigo, ou seja, depende do artigo para existir. O tabelamento, para se encaixar como um inciso, teria inclusive, segundo ele, uma redação diferente: deveria ser colocado como complemento do que está disposto no artigo referente ao Sistema Financeiro. Já um parágrafo tem completa autonomia. Na técnica legislativa, os parágrafos estabelecem, normalmente, exceções ao que está disposto na abertura (caput) do artigo, ou tratamento de maneira independente de um assunto ligado ao mesmo tema do artigo."[14]

---

12. Jornal do Brasil, 15/09/1988.

13. Jornal do Brasil, 15/09/1988. Grifo meu.

14. O Globo, 15/9/1988. Grifo meu.

Apesar de tudo, Carlos Sant'Anna, como fundamentalista do atraso que era, decidiu atuar como homem-bomba. Na última hora, no dia 17/9/88, a menos de 20 dias da data da promulgação da nova Constituição, e quando apenas emendas de redação poderiam ser apresentadas, tentou detonar o texto transformando os 12% de parágrafo em inciso. Alegou que, na versão aprovada pela Comissão de Sistematização ("Projeto A"), o dispositivo era um inciso do artigo 228 – o que era verdade.[15] Mas havia uma diferença nada sutil: nas versões posteriores, a partir do "Projeto B", (05/7/88), o teto de juros já aparecia como parágrafo 3º, primeiro do Art. 197 e, a partir do "Projeto C" (15/9/88), do artigo 192, sendo sempre votado como tal. Se sua emenda "de redação" fosse aprovada, o teto dependeria inexoravelmente de lei posterior para ser aplicado. O esforço de Gasparian, aprovado por ampla maioria em maio, estaria neutralizado.

O estratagema dos constituintes que se opunham ao teto para os juros reais falhou e o texto foi mantido como parágrafo na versão final, embora Bernardo Cabral[16] tivesse deixado aberta a porta para a interpretação do texto constitucional na toada desejada pelo Sistema Financeiro.

A Constituição foi promulgada às 15h50 do dia 05 de outubro de 1988. Seus dispositivos entrariam em vigor assim que o presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Deputado Ulysses da Silveira

---

15. No "Projeto A" da Constituição, o *caput* do Art. 228 dizia textualmente: "Art. 228. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do país e a servir aos interesses da coletividade, será regulado em lei complementar que disporá, inclusive, sobre:" seguiam-se os incisos, entre eles o proposto por Gasparian: Emenda 2P01490-4 – "Inclua-se o seguinte inciso no artigo 228, referente ao Sistema Financeiro Nacional do Projeto de Constituição, elaborado pela Comissão de Sistematização:
VII – As taxas de juros reais, nelas incluídas, comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderão ser superiores a 12% ao ano. A cobrança acima desse limite será conceituada como crime de usura, punida, em todas as suas modalidades, nos termos em que a lei determinar".

16. Poucos anos mais tarde, Bernardo Cabral, que chegara à Constituinte com aura de jurista por sua atuação à frente da Ordem dos Advogados do Brasil num período em que a entidade era identificada como baluarte da democracia frente ao arbítrio da ditadura militar, se tornaria ministro da Justiça de Fernando Collor de Mello e protagonizaria um *affaire* amoroso típico de um bolero com a Ministra da Fazenda Zélia Cardoso de Mello.

Guimarães (PMDB/SP), afirmasse "Declaro promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil."

Tudo correu como previsto. Em seguida à declaração de Ulysses, houve o juramento à Carta pelos constituintes, pelo presidente da República, José Sarney, e pelo presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Rafael Mayer. Sarney, "com mão trêmula de emoção", como afirmou o apresentador do Jornal Nacional, jurou "manter, defender, cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil."[17]

17. Vídeo histórico disponível sob o título de "1988-PROMULGAÇÃO CONSTITUIÇÃO – ULISSES GUIMARÃES- JORNAL NACIONAL", no Canal *eduardoarnolde* em: <https://www.youtube.com/watch?v=ssaOG6Djoiw>.

“Emocionado”, Sarney jurou respeitar a Constituição, mas tramou contra ela antes mesmo de ser promulgada

A reação contra o tabelamento dos juros em 12% previsto no Art. 192 § 3º, como noticiou o *Jornal do Brasil* do dia 06 de outubro, começou imediatamente:

> O Ministro da Fazenda, Maílson da Nóbrega, afirmou ao término da cerimônia de promulgação da nova Constituição que o tabelamento dos juros em 12% não é autoaplicável, o que traduz uma posição do governo que deve ser ratificada hoje por parecer do Consultor-Geral da República, Saulo Ramos.[18]

A opinião do Ministro, sintomaticamente nem mereceu ser a manchete da página. O editor de economia do *Jornal de Brasília* considerou, de modo correto, mais relevante outra notícia:

O Banco Central está pronto para emitir uma instrução orientando o mercado financeiro a continuar a operar com taxas livres, porque o tabelamento de juros não é autoaplicável. O diretor da Dívida Pública do Banco Central, Juarez Soares, informou que há um consenso no governo de que o tabelamento precisa de regulamentação e que, por isso, o Consultor-Geral da República, Saulo Ramos, emite hoje um parecer dizendo para as empresas públicas

18. Jornal do Brasil, 06/10/1988.

continuarem a operar normalmente. 'A menos que o Presidente Sarney mude de ideia, não deverá haver surpresas quanto a essa questão', disse Soares.[19]

Sarney sempre foi um político ardiloso.[20] Que tivesse chegado ao cargo como chegou é prova disso. Sendo assim, preparou o governo para descumprir pela primeira vez a Constituição que juraria defender, desde a véspera da promulgação. O episódio foi narrado, anos depois, pelo então consultor-geral da República, Saulo Ramos, amigo de Sarney desde a campanha de Jânio Quadros, em 1959.

Sarney considerava Saulo Ramos "uma inteligência fulgurante" e autor de poemas que seriam "obras-primas".[21] Em agosto de 1989, o nomearia ministro da Justiça.

Nas horas que antecederam a promulgação da Constituição, porém, a preocupação de ambos era outra, como relatou o próprio Saulo Ramos com seu estilo debochado, em artigo publicado pela *Folha de S. Paulo*, em 26 de março de 2003:

---

19. Jornal do Brasil, 06/10/1988.

20. Sarney nasceu José Ribamar Ferreira de Araújo Costa, em Pinheiro (MA) em 1930, mas adotou legalmente o nome de José Sarney Costa, em 1965, por ser conhecido como "Zé do Sarney", isto é, José, filho de Sarney. Iniciou a carreira política como opositor ao coronelismo, no Maranhão comandado por Vitorino Freire com apoio de intelectuais e trabalhadores rurais. Até o regime militar fez parte da "UDN Bossa Nova", como era chamada a ala tolerante do partido direitista. Sob a ditadura passou a dançar conforme a música. Em 1979, foi indicado presidente da governista Aliança Renovadora Nacional (ARENA) pelo General Figueiredo (aquele que dissera preferir o cheiro de cavalo ao cheiro de povo) e, em 1980, "eleito" presidente do PDS (a nova cara da velha Arena). No início de julho do mesmo ano, conforme o Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro da FGV, Sarney afirmou que só o caos institucional justificaria a instalação de uma assembleia constituinte, "o que não ocorre no Brasil, que vive pleno estado de direito, com suas instituições funcionando livremente". Convencido de seu talento literário, em 1980, tornou-se "imortal" ao ser eleito para a Academia Brasileira de Letras. Como político liderou a resistência do regime militar ao avanço do movimento democrático, mas quando, após a derrota da emenda constitucional que restabelecia as eleições pelo voto popular, Paulo Maluf, ex-governador nomeado de São Paulo, se impôs como candidato à sucessão de Figueiredo em eleições indiretas, renunciou à presidência do partido. Dias depois, foi indicado pelos dissidentes governistas que constituíram a Frente Liberal candidato a vice do oposicionista Tancredo Neves. Como é sabido, Tancredo venceu, mas não levou. Morreu por problemas de saúde sem tomar posse e Sarney herdou a Presidência da República.

21. Uma avaliação que deve ser relativizada, considerando que vinda do autor de "Marimbondos de fogo" e "Brejal dos Guajás", mas não se trata de crítica literária.

"Dia 4 de outubro, fim de tarde. No dia seguinte seria promulgada a Constituição de 1988. Enfim, a democracia por escrito, com muitos erros, mas conseguimos! Eu era Consultor-Geral da República e, como brasileiro, estava feliz. O telefone tocou. O Presidente Sarney me chamou. Reunião no gabinete, que estava lotado. Maílson da Nóbrega, o finado Roberto Cardoso Alves[22] e muitas outras autoridades, inclusive as monetárias, entre as quais o Presidente do Banco Central, que devia usar babador.

Assunto: o Art. 192 da Constituição (sistema financeiro), que, segundo alguns, entraria em vigor "na data da publicação" e, segundo outros, dependia de lei complementar. **A ameaça maior era o parágrafo 3º, que fixava os juros reais em 12 % ao ano**, coisa do Fernando Gasparian que, num momento de padre Vieira e inspirado pelo constituinte Fernando Henrique Cardoso (Comissão de Sistematização, lembram-se?), teve a ideia de fixar os juros no texto constitucional, único na história da humanidade e do dinheiro. Mas não sabia o que era juro real, nem a diferença do juro fictício." (grifo meu).[23]

O dia da promulgação, uma quarta-feira, seria feriado e Saulo Ramos dispensara seus colaboradores por entender que mereciam "um fim de semana emendado, antes das emendas que a Constituição nasceu pedindo". Após a reunião palaciana, participou de um evento social e terminou, "ao amanhecer", o parecer encomendado. No dia 6, o *Diário Oficial* teve duas edições: uma especial, com a nova Constituição, "e uma normal, mais modesta, com o meu parecer dizendo que o Art.

---

22. Roberto Cardoso Alves, o "Robertão", era paulista de Aparecida (SP) e completou 60 anos quando a Constituinte estava começando. Originalmente do Partido Democrata Cristão (PDC) e ligado a Franco Montoro (ministro do Trabalho 1961-1962; senador 1971-1983 e governador de São Paulo 1983-1987, entre outros cargos), Robertão aderiu ao MDB durante o governo militar, mas se tornou um dos seus integrantes mais conservadores. Fazendeiro, dirigente da reacionária Sociedade Rural Brasileira e próximo a Sarney, durante os trabalhos da Constituinte, segundo o Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro da FGV, foi um dos tratores do chamado "Centrão", grupamento suprapartidário que reunia parlamentares de tendência conservadora, votando sistematicamente contra as propostas de caráter social. As exceções foram seus votos favoráveis ao limite de 12% ao ano para os juros reais e à anistia aos micro e pequenos empresários. Apoiou o mandato de cinco anos para Sarney e foi nomeado por este para o Ministério do Desenvolvimento Industrial, Ciência e Tecnologia, logo rebatizado de Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio. No cargo, defendeu a privatização de empresas estatais e a abertura econômica ao capital estrangeiro.

23. RAMOS, Saulo. Juros e os três Fernandos. Folha de S. Paulo: 26 de março de 2003. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2603200309.htm

192 não entrava em vigor" (sic).[24] Ou seja, Sarney e seu bando mobilizaram, na véspera, a ala governista do COMPLÔ para descumprir a Constituição que juraria cumprir no dia seguinte.

O parecer de Saulo Ramos é um mostruário dos recursos retóricos disponíveis a um tergiversador aplicado[25]. Depois de reproduzir a íntegra do Artigo 192, sustentava que representava "uma *inteira reforma do sistema financeiro nacional*" (grifos no original)[26] e dava igualmente por assentado que essa reforma deveria "ser promovida por lei complementar". Numa falsa submissão à "importância dada pelo constituinte à matéria", acrescentava que o "novo regramento se destina a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade". Suas inúmeras declarações à imprensa, à época, e anos mais tarde (algumas já transcritas neste capítulo), evidenciaram o quanto o seu sarcasmo visceral se distanciava dessa atitude reverencial.

Sem apresentar seus motivos, o Consultor-Geral da República prosseguia em seu parecer "interpretando" o pensamento do constituinte que propôs o artigo – a quem tão acidamente se referira em diversas ocasiões – e daqueles que votaram favoravelmente ao texto, num exercício de psicografia favorável à tese contrária à fixação e à autoaplicabilidade de um teto para os juros reais.

Como se o que dissesse fosse uma verdade evidente, Saulo Ramos afirmava que a lei complementar mencionada no *caput* seria exigida "para todo o enunciado e seus desdobramentos" e "nenhuma unidade entrará em vigor automaticamente, posto que todas as regras, ali ordenadamente expostas, são partes integrantes do mandamento contido no artigo."

---

24. Idem. Na verdade, seu parecer nº SR-70, de 6/10/88, foi publicado no Diário Oficial da União de 7 de outubro, pp. 19.675 e seguintes.

25. A íntegra do parecer de Saulo Ramos foi publicada em página inteira da Folha de S. Paulo em 07/10/88 e está disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/119419/1988_07%20a%2010%20de%20Outubro_%20%20001.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

26. Nesse aspecto, estava absolutamente correto. Essa era, efetivamente a intenção dos constituintes empenhados em iniciar uma nova fase na história do Brasil.

Com sua habitual arrogância, Saulo Ramos desconsiderou a opinião de constitucionalistas que defenderam a autoaplicabilidade do parágrafo 3° ao afirmar que "Ninguém pode conceber que um inciso ou um parágrafo pudesse ser destacado do artigo e posto em vigor imediatamente."

A discussão sobre a vigência de dispositivos constitucionais deveria se limitar aos aspectos jurídicos, mas Saulo Ramos se permitiu contestar também o mérito do parágrafo 3º do Art. 192 com base em documento interno do Banco Central, por ele considerado um "impressionante trabalho técnico" que previa "efeito catastrófico nas finanças nacionais se o tabelamento dos juros for aplicado imediatamente sem a reforma do sistema financeiro e sem a necessária e gradativa adequação do mercado."

O parágrafo 3º do Art. 192 fixava o teto dos juros reais em 12%, acrescentando que cobrança superior a isso seria considerada como crime de usura. Não era um percentual arbitrário. Era o mesmo percentual previsto na legislação sobre usura e crimes contra a economia popular desde 1933 (sem que os dispositivos a respeito da lei de então jamais tivessem sido explicitamente revogados).[27] Além disso, a vedação à usura constava das constituições brasileiras de 1934, 1937 e 1946. Esses fatos foram reconhecidos no parecer, mas, como se tratasse de uma questão de costumes ou de moda, Saulo Ramos argumentou que "a tendência constitucional foi abandonada em 1967, preferindo o constituinte, ao invés de utilizar regra específica relativa à usura, a adoção do princípio da 'repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros'."

Ignorar a natureza autoritária da Carta de 67 e referir-se a quem patrocinara o texto como "constituinte" são apenas mais dois chistes

27. O que usualmente era denominado Lei da Usura era, na realidade, o Decreto nº 22.626, de 1933 e a Lei de crime contra a economia popular era a Lei nº 1521, de 1951. Ambos ainda em vigor em 1988 e sem motivo para que fossem considerados conflitantes com a nova Constituição.

de mau gosto do Consultor-Geral.[28] Isso sem mencionar o fato de que "usura" e "abuso do poder econômico" são dois crimes diferentes, não podendo um substituir o outro como se fossem sinônimos ou como se o segundo fosse mais "moderno e abrangente".

O Parecer termina com Saulo Ramos usurpando um papel que não lhe correspondia, o de defensor do "espírito" do Art. 192: "A importância dada pelo constituinte a esta matéria, de alta relevância, não pode ser frustrada pelo intérprete afoito em aplicá-la através da fragmentação da organicidade do sistema concebida pela nova Constituição." Prestidigitação notável! O artigo da Constituição usado para justificar a sua não aplicação.

Saulo Ramos reproduziria quase literalmente o texto do artigo da *Folha de S. Paulo* de 2003 sobre as circunstâncias da elaboração de seu parecer em livro de memórias, de 2007, mas esboçara um dissimulado arrependimento ao afirmar que "Não me orgulho de haver derrubado aquela bobagem da Constituição, a taxa real de juros de 12% ao ano. Fiz o que era certo para o jurista. Constituição não é lugar para se fixarem juros." Em seguida dá a entender que pessoalmente não discordava da intenção de Gasparian dizendo:

---

28. A ditadura estabelecida em 1964 estuprou sistematicamente a Constituição democrática de 1946, sem revogá-la. Segundo Paulo Bonavides e Paes de Andrade, autores de *História Constitucional do Brasil*, entre 1965 e 1966, o general Castello branco "baixou nada menos que três atos institucionais, 36 complementares, 312 decretos-leis e 3.746 atos punitivos". Mesmo assim, com a preocupação de dar um ar de legalidade decidiu "constitucionalizar o arbítrio por meio de uma carta outorgada. Ou, como observa o historiador Boris Fausto em seu "História do Brasil", "fazendo aprovar pelo Congresso uma nova Constituição em janeiro de 1967". Ao leitor desatento, Fausto esclarece em seguida: "A expressão 'fazendo aprovar' deve ser tomada nem sentido literal. Submetido a novas cassações, o Congresso fora fechado por um mês em outubro de 1966 e reconvocado pelo AI-4 para se reunir extraordinariamente a fim de aprovar o novo texto constitucional". Os donos do poder não estavam dispostos a tolerar que os parlamentares se imaginassem exercendo o papel de constituintes, por isso fixaram um prazo para a aprovação do texto. E as lideranças foram tão obedientes que, diante da iminência de esgotamento do prazo concedido, não titubearam em deter o relógio do plenário ao se aproximar a meia-noite de 21 de janeiro de 1967, como noticiou a *Folha de S. Paulo*, jornal que, à época, não possuía o prestígio de hoje e apoiava a ditadura: Acervo Folha: "Há 50 anos, Congresso parou relógio para aprovar Constituição do regime militar antes de prazo limite". Por Alberto Nogueira. Disponível no sítio eletrônico do Acervo Folha: <http://acervofolha.blogfolha.uol.com.br>. Reportagem completa em: <http://acervofolha.blogfolha.uol.com.br/2017/01/21/ha-50-anos-congresso-parou-relogio-para-aprovar-constituicao-do-regime-militar-antes-de-prazo-limite/>.

> "[...] o Brasil prossegue com essa mania monetarista de combater inflação por intermédio de juros altos. Uma tragédia para a atividade produtiva. Creio que há vinte anos temos os juros mais altos do mundo [...] Além disso, ainda ostentamos a maior carga tributária dos países emergentes."[29]

Moral da história: no primeiro dia de vigência da nova Constituição um de seus artigos era declarado não aplicável graças a um parecer escrito de madrugada, com base numa nota técnica. E o parecer tinha força de lei porque, segundo decreto do mesmo Sarney – Decreto nº 92.889, de 7 de julho de 1986, que dispunha sobre a Consultoria-Geral da República – um parecer, uma vez aprovado pelo presidente da República e publicado no Diário Oficial, adquiria caráter normativo para a Administração Federal, ficando seus "órgãos e entes [...] obrigados a lhe dar fiel cumprimento". De sua parte, a reação de Sarney foi lacônica. Limitou-se a escrever: "De acordo. Aprovo. Publique-se. Em 6.10.88". O laconismo sem justificativa foi notado pelo Ministro Relator da ação de inconstitucionalidade que o PDT moveria, dias depois, no Supremo Tribunal Federal, contra o parecer.

Publicado o Parecer, no dia 7 de outubro, o Banco Central emitiu a Circular 1.365, notificando os bancos de que o limite de 12% não precisaria ser respeitado. Não vinha ao caso o fato de que o artigo constitucional era suspenso por um parecer promovido a norma legal por um Presidente que não fora eleito para o cargo[30] e que, como governador, sucedeu a uma oligarquia para criar a própria e, depois de

---

29. RAMOS, Saulo. Código da Vida. Planeta, 2007. p 229. A passagem termina com o autor voltando ao sarcasmo habitual, ao alfinetar o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso que, como constituinte, teria apoiado o teto para os juros (embora seu nome não conste dos presentes na votação): "Antes que me esqueça: Fernando Henrique transferiu o cargo a seu sucessor com juros em 27% ao ano na Selic, taxa básica de juros [...] em seu governo, promoveu reformas constitucionais, corrigindo os erros mais grosseiros da Constituição, que foram por ele defendidos na Constituinte."

30. Sarney era o vice de Tancredo quando este foi eleito indiretamente pelo Congresso. Como Tancredo não chegou a tomar posse, de acordo com a Constituição em vigor à época, se em dez dias o eleito não tomasse posse, o cargo deveria ser considerado vago, assumindo o Presidente da Câmara dos Deputados, no caso, Ulysses Guimarães, que deveria convocar novas eleições. Essa era a opinião, dentre outros juristas, do Chefe da Casa Civil de Figueiredo, João Leitão de Abreu. O próprio Ulysses, entretanto, empenhou-se para que o empossado (supostamente em caráter temporário) fosse Sarney, por temer que os militares impedissem a transmissão do cargo e promovessem um recrudescimento do regime.

meio século, deixou, como maior realização da família e apaniguados que passaram pelo poder estadual, um Maranhão como um dos três estados classificados com o mais baixo índice de desenvolvimento humano, o com menor renda *per capita,* tendo "tomado" do Piauí a condição de estado mais pobre do Brasil.

Saulo Ramos sempre procurou passar a imagem de que a questão era estritamente jurídica (e inquestionável), mas o juiz gaúcho Sérgio Gischkow Pereira, estudioso do assunto, enfatizaria posteriormente que o parecer do Consultor-Geral baseava-se em "estudo do Banco Central do Brasil"[31] e, como já mencionado, endossado por Circular do mesmo Banco Central do Brasil, nº 1.365, de 6/10/88. Ou seja, um processo de legitimação circular – o parecer do Consultor-Geral foi baseado em nota técnica do BC e sustentou circular do mesmo BC. Não é preciso destacar o entusiasmo das entidades financeiras com a eficiência do Banco Central e do Consultor-Geral.

Tão logo a nova Constituição foi promulgada e o Banco Central divulgou sua circular, os parlamentares que apoiaram o estabelecimento do teto para os juros reais tentaram manter sua autoaplicabilidade por meio dos recursos legislativos disponíveis. Foi assim que os deputados Fernando Gasparian e Brandão Monteiro apresentaram separadamente projetos de Decretos Legislativos suspendendo a vigência da circular e do parecer de Saulo Ramos. O projeto de Fernando Gasparian, PDC 18/88, era sucinto: sustava a aplicação da Circular do Banco Central.

> "Art. 1º – Nos Termos do inciso V do Art. 49 da Constituição da República Federativa do Brasil, fica sustada a aplicação da Circular nº 1.365, de 6 de outubro de 1988, do Banco Central do Brasil.
>
> Art. 2º – Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua publicação."[32]

---

31. Sérgio Gischkow Pereira, "A limitação constitucional dos juros reais". Revista da AJURIS, nº 47, Nov. 1989, pp. 180-194. Disponível em: <http://livepublish.iob.com.br/ntzajuris/lpext.dll/infobase/5c70b/5c734/5cdb5?fn=document-frame.htm&f=templates&2.0>.

32. Embora também se refira a fatos ocorridos em outubro, após a promulgação da nova Constituição, o projeto foi publicado no DCN de 15 de setembro (sic) p. 3028.

Já o PDC 22/88, do deputado Brandão Monteiro, apresentado na Sessão do dia 12 de outubro, igualmente sucinto, dispunha que:

> "Art. 1º – Fica sustado O Parecer Normativo nº SR-70, de 6 de outubro de 1988, publicado no Diário Oficial de 7 de outubro de 1988.
>
> Art. 2º – Este decreto legislativo entra em vigor na data de sua promulgação, revogadas as disposições em contrário."[33]

Como ocorreu com quase todas as iniciativas legislativas com o objetivo de regular o sistema financeiro e enfrentar o problema do endividamento, os dois projetos defrontaram-se com manobras protelatórias por parte dos agentes políticos dos bancos e acabaram arquivados sem terem ido além da **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, no dia 02 de fevereiro de 1991, ambos pelo mesmo motivo: segundo o Regimento Interno da Câmara, Art. 105, os projetos nessa situação, de autoria de deputados que não são reeleitos,** são arquivados no início da nova legislatura.

Voltando à questão jurídica da autoaplicabilidade: a opinião de Saulo Ramos não era compartilhada por muitos membros do Poder Judiciário, além do juiz Sérgio Gischkow Pereira. Coincidentemente, reunidos em Porto Alegre, duas semanas depois da promulgação da Constituição, os representantes de todos os Tribunais de Alçada[34] do Brasil decidiram, por maioria dos votos, que o dispositivo constitucional era autoaplicável e não era preciso esperar a manifestação do Supremo Tribunal Federal, como informou a *Gazeta Mercantil* em 20/10:

---

33. Apesar de lido em 12 de outubro, o texto do projeto foi publicado no Diário do Congresso Nacional com data de 20 de setembro (sic) p. 3195. Já o projeto de Gasparian foi anunciado por ele em pronunciamento na sessão de 11 de outubro e publicado no Diário do Congresso do dia seguinte (12/10), p. 3513.

34. Os Tribunais de Alçada, foram instituídos pela Constituição de 18.12.1946, a fim de atender ao crescente número de recursos dirigidos aos Tribunais de Justiça. Cinco estados (São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná, Rio Grande do Sul e Minas Gerais) criaram os seus respectivos Tribunais de Alçada, cujos magistrados passaram a ser denominados juízes do Tribunal de Alçada. Foram extintos em 30 de dezembro de 2004 em virtude da Emenda Constitucional (EC) nº 45, passando os seus membros a integrarem os Tribunais de Justiça dos respectivos Estados. Tribunal de Alçada https://pt.wikipedia.org/wiki/Tribunal_de_Al%C3%A7ada

"Os juízes de todos os Tribunais de Alçada do País, reunidos ontem em encontro nacional, em Porto Alegre, decidiram que a limitação constitucional da taxa de juros reais em 12% ao ano é aplicável imediatamente. Decidiram, também, que juro real é o juro nominal deflacionado, isto é, o juro que excede à taxa inflacionária que, conforme a decisão dos juízes, deve ser medida pela variação das Obrigações do Tesouro Nacional (OTN).

Por doze votos contra cinco, os juízes de Câmaras Cíveis presentes, representando os oito Tribunais de Alçada do País, decidiram apreciar o assunto proposto a partir da tese apresentada pelo juiz da 5ª Câmara Cível do Tribunal de Alçada gaúcho, Sérgio Gischkow Pereira."[35]

A mesma edição do *Jornal do Brasil* indicava a importância e o alcance da manifestação dos 300 juízes de Alçada presentes ao evento. E é importante notar que, além da autoaplicabilidade, os juízes já indicavam o que entendiam por "juro real":

A limitação constitucional da taxa de juros reais a 12% ao ano é aplicável de imediato; e **o juro real inclui custos administrativos, operacionais, contribuições sociais, PIS, Pasep, Finsocial e os tributos devidos pela instituição financeira**. Este é o entendimento do 8º Congresso de Tribunais de Alçada de todo o país, segundo tese aprovada ontem e que, pela tradição de todos os seus congressos, se transforma em jurisprudência a ser seguida nas sentenças desses casos (80% deles tramitarão nos tribunais de Alçada)."[36]

A *Folha de S. Paulo* do mesmo dia dava mais detalhes sobre o apoio dos magistrados à decisão e ao conceito de juro real:

A autoaplicação da norma constitucional teve 13 votos favoráveis e apenas quatro votos contrários. E a definição de juros reais ('é o juro nominal deflacionado, ou seja, o juro excedente à taxa inflacionária') teve 12 votos favoráveis contra quatro contrários e uma abstenção.[37]

---

35. Gazeta Mercantil, 20/10/1988. A tese mencionada, apresentada no VIII Encontro Nacional de Tribunais de Alçada, realizado de 18 a 21 de outubro de 1988, em Porto Alegre, e publicada na Revista da AJURIS, nº 47, de novembro de 1989, pp. 180-194, sob o título de "A limitação constitucional dos juros reais", está disponível em: <http://livepublish.iob.com.br/ntzajuris/lpext.dll/infobase/5c70b/5c734/5cdb5?fn=document-frame.htm&f=templates&2.0>. Na véspera, conforme o Jornal do Brasil, de 20/10/1988, em São Paulo, o juiz de Direito da Terceira Vara Cível do Fórum Regional do Jabaquara, Luiz Roberto Sabbato, proferiu sentença com interpretação semelhante a dos Juízes de Alçada. "Numa ação envolvendo a empresa Multieletro Indústria e Comércio Ltda, ele determinou que o Banco Auxiliar de Investimentos S/A não pode cobrar juros acima dos 12% anuais."

36. Jornal do Brasil, 20/10/1988. Grifo meu.

37. Folha de S. Paulo, 20/09/1988. Grifo meu.

A manifestação dos juízes de Alçada era mais do que a expressão de participantes de um evento institucional. Era um posicionamento perante o Supremo Tribunal Federal que, na véspera, decidira por unanimidade indeferir uma liminar impetrada pelo PDT pedindo a declaração de inconstitucionalidade do ato de Sarney, acolhendo o parecer de Saulo Ramos. Conforme a mesma edição do *Jornal do Brasil*:

> "Depois de duas horas de seção plenária, os 11 Ministros resolveram examinar o mérito do pedido do PDT somente nos próximos 30 ou 40 dias, período em que solicitarão informações junto ao Planalto e um parecer do procurador-geral da República, Sepúlveda Pertence, sobre o assunto.[38]

O dia 20 de outubro caiu numa quinta-feira. Preocupado com a demora na decisão do STF, o líder do PDT na Câmara, Brandão Monteiro, acompanhado do líder do PT, José Genoino, foi ao Palácio do Planalto, onde Ulysses Guimarães exercia interinamente a Presidência da República em razão de viagem de Sarney. A eles, Ulysses Guimarães prometeu encaminhar ao Supremo Tribunal Federal "todas as informações de que necessite para julgar a ação" do PDT, até a sexta-feira. Teria indicado que se referia ao "último dia útil de sua atual interinidade na chefia do governo". Não ficou claro na reportagem do *Jornal do Brasil* se Ulysses Guimarães se referia ao dia seguinte ou à sexta-feira da semana seguinte (28/10).[39] Mas o *Correio Braziliense* que, ao noticiar a decisão e a audiência com Ulysses Guimarães, informou que sua interinidade terminaria no dia 23/10.[40]

O vice-líder do PDT na Câmara dos Deputados, Vivaldo Barbosa, defensor da autoaplicabilidade, não se iludia. Ao comentar a rejeição da liminar, afirmou: "Se for assim, ainda haverá o risco de essa lei complementar não sair nunca, o que deixará esse preceito constitucional na gaveta e em desuso". Palavras premonitórias...

---

38. Jornal do Brasil, 20/10/1988.

39. Idem, idem.

40. Correio Braziliense, 20/10/1988.

Vivaldo Barbosa sabia do que estava falando. No dia 08 de novembro, o *Correio Braziliense* já apontava a tendência do STF a partir da liminar, antes de receber as informações solicitadas ao Executivo e, portanto, antes de julgar o mérito da ação do PDT. Conforme a reportagem, o Ministro Relator endossava a tese de que a menção à necessidade de lei complementar constante do *caput* se estendia a incisos e parágrafos:

> "Os Ministros do Supremo Tribunal Federal deverão exigir elaboração de lei complementar para aplicação do dispositivo constitucional que fixou os juros em 12 por cento ao ano. Isto é o que expressa o voto do Ministro Sydney Sanches, numa tendência que deverá ser seguida pelos demais Ministros daquele órgão do Poder Judiciário.
>
> Sydney Sanches, na qualidade de Ministro-relator, indeferiu, na sessão do último dia 19 de outubro, liminar requerida pelo PDT que teria por objetivo sustar os efeitos produzidos pelo parecer do Consultor-Geral da República, Saulo Ramos, determinando a não aplicação imediata do dispositivo, devido à falta de regulamentação complementar.
>
> O Ministro esclareceu que o Parágrafo 3º, do Artigo 192, da nova Carta – que determina a fixação das taxas de Juros reais em 12 por cento ao ano – está situado num contexto que, "desde o caput do artigo, exige lei complementar a dispor sobre as matérias especificadas nos incisos, quais sejam todas aquelas relacionadas com o Sistema Financeiro Nacional."[41]

Em 09/11, *O Globo*, em matéria com o título "Sarney explicará a STF por que não tabelou juros" expunha como seria a tramitação do processo segundo o rito do que os céticos poderiam chamar de "operação abafa", endossando o pessimismo de Vivaldo Barbosa:

> "O Presidente José Sarney terá trinta dias para justificar a aprovação dada ao parecer do Consultor-Geral da República, Saulo Ramos, autorizando o mercado financeiro a praticar taxa de juros livres até que o tabelamento de 12% ao ano seja regulamentado pelo Congresso. O pedido de informações foi enviado ontem a Sarney pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e a justificativa deverá ser feita por escrito. O mérito da questão, no entanto, somente será julgado pelo Tribunal no próximo ano, quando será apreciada a ação direta de inconstitucionalidade contra Sarney impetrada pelo PDT.

41. Correio Braziliense, 08/11/1988.

> Até lá, as instituições financeiras ficam autorizadas pela própria aprovação do Presidente a praticarem juros livres. O julgamento ocorrerá no próximo ano, porque depois de recebida a justificativa de Sarney – após trinta dias – o processo será encaminhado à Procuradoria Geral da República, onde receberá parecer do Procurador, Sepúlveda Pertence, retornando ao Supremo somente após quinze dias. Nesta data, o Supremo estará em recesso, que inicia dia 20 de dezembro. O Tribunal retorna à atividade somente no primeiro dia útil de fevereiro."[42]

Enquanto o Supremo Tribunal Federal não decidia quanto ao mérito da ação do PDT, pelo Brasil sucediam-se os debates sobre o assunto, em alguns casos com o objetivo efetivo de esclarecer a questão, em outros, de pressionar os Ministros do STF. Desse modo, num seminário sobre "Juros na Constituição", realizado em São Paulo, na segunda semana de novembro de 1988, segundo a edição de final de semana de 12 a 14/11/1988 da *Gazeta Mercantil*, evidenciou-se que "pelo menos seis juristas" sustentavam a tese de que o teto para os juros exigia uma lei complementar para ser aplicada.

"Quanto ao conceito de juro real, as opiniões convergiram no sentido de associá-lo ao de rendimento real de capital", conforme o jornal. Ainda segundo a *Gazeta Mercantil*, divergindo dos juízes de Alçada em seu Congresso de dias antes, "para Ives Gandra, a definição de rendimento de capital não tem nada a ver com despesas de administração de capital, 'o que significa que todos terão direito a 12% de juros líquidos'".[43]

Os participantes do evento noticiado pela *Gazeta Mercantil* avançaram num detalhe para o qual os constituintes que defenderam o teto para os juros, Gasparian à frente, não atentaram: a competência para legislar sobre o "crime de usura". Para Gasparian, sob todos os aspectos, a questão dos juros de 12% era geral, acima disso, praticados por quem quer que seja, seria usura. Aplicava-se, portanto, em todas as situações, inclusive aos empréstimos bancários.

---

42. O Globo, 09/11/1988, p. 21.

43. Gazeta Mercantil, 12 a 14/11/1988, p. 29.

Um dos participantes do evento, Ulhoa Canto, expôs, no entanto, uma tese que faria escola. Segundo ele, a Lei de Usura de 1933 continuava em vigor. **Mas**, o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central (BC) – que "teriam competência normativa para fixar taxas e limites no âmbito das instituições financeiras – já emitiram resoluções estabelecendo que o crime de usura por cobrança de juros anuais acima de 12% não se aplica àquelas instituições. "E o Supremo Tribunal Federal (STF) já aceitou essas determinações".[44] Essa interpretação ressurgiria tempos depois sob a forma de medidas provisórias.

A espera pela decisão do STF quanto ao mérito da Ação de Inconstitucionalidade movida pelo PDT seria muito mais longa do que temiam os defensores da autoaplicabilidade do teto para os juros. Viria apenas em 07 de março de 1991. Nesse meio tempo, o Brasil já não festejava a "Constituição Cidadã" e já não sonhava com as eleições diretas para Presidente da República, que seriam as primeiras para a maioria da população.

Em 1991, o Brasil era um país traumatizado pelo primeiro ano de governo do Presidente Fernando Collor de Mello, suas bravatas e seu plano econômico que, além de congelar os saldos das cadernetas de poupança (o que ele jurara não faria e, ao contrário, afirmava que Lula faria) e depósitos, provocaria a maior retração do PIB na história e faria a renda *per capita* recuar mais de 10 anos, enquanto a inflação voltava ao patamar dos 20% ao mês.

A questão dividiu o Supremo Tribunal Federal. Por 6 votos a 4[45], os Ministros decidiram que o parecer de Saulo Ramos era constitucional e que para que o teto para os juros reais entrasse em vigor era

---

44. Gazeta Mercantil, 12 a 14/11/1988, p. 29. Grifo meu.

45. O ministro Sepúlveda Pertence declarou-se impedido porque atuara no caso como Procurador Geral da República (quando deu parecer pela inadmissibilidade da ação do PDT). Já o ministro Celso de Mello, que atuou como subordinado a Saulo Ramos na Consultoria Geral da República, antes de ser indicado membro do STF (a respeito de quem o próprio Saulo Ramos em suas memórias relata episódio constrangedor no qual teria chamado Mello de "juiz de merda"), consultou os demais se também deveria se considerar impedido, recebendo resposta negativa e votando a ação de inconstitucionalidade.

necessária a lei complementar prevista no *caput* do Art. nº 192, regulamentando **todo** o sistema financeiro nacional.

A maioria foi composta pelo relator, Sydney Sanches, por Celso de Mello, Célio Borja, Octavio Gallotti, Aldir Passarinho e Moreira Alves. Foram votos vencidos, a favor da inconstitucionalidade e contra o Parecer, o presidente do STF, ministro Néri da Silveira, e os ministros Marco Aurélio, Carlos Velloso e Paulo Brossard. A decisão acrescentou, à suposta exigência constitucional de lei complementar para a aplicação do teto, a necessidade de que essa lei viesse a incluir o conceito de "juros reais".

Quanto ao mérito, a maioria entendeu, seguindo o relator, que:

> "[...] não é de se admitir a eficácia imediata e isolada do disposto em seu parágrafo 3º, sobre taxa de juros reais (12% ao ano), até porque estes não foram conceituados. Só o tratamento global do Sistema Financeiro Nacional, na futura lei complementar, com a observância de todas as normas do 'caput', dos incisos e parágrafos do Art. 192 é que permitirá a incidência da referida norma sobre juros reais **e desde que estes também sejam conceituados em tal diploma**."[46]

Um dos argumentos do ministro Sydney Sanchez para sustentar a tese da não aplicabilidade imediata do limite de 12% foi o Parecer nº 884, de 28/11/1988, do procurador-geral da Fazenda Nacional, Cid Heráclito de Queiroz, que, eufemisticamente afirmava:

> "Por 'Sistema Financeiro Nacional, entende-se um complexo de regras e normas, coordenadas entre si, que disciplinem o conjunto de operações praticadas no mercado financeiro do País, bem assim o conjunto das instituições públicas e privadas que operem em tal mercado'." [47]

Era uma digressão sobre o significado de sistema a que se permitiu o Procurador-Geral, mas, segundo ele, em vista disso, o limite

---

46. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 4-7, p. 2. Grifo meu. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266153>.

47. ADIN, nº 4-7, p. 130.

não seria um preceito que gozaria de *self-enforcing* mas, ao contrário, teria "caráter programático e constitui regra não bastante em si, incompleta."[48]

> A pretendida autoaplicabilidade do § 3º do Art. 192 significaria a quebra do sistema a ser organizado e importaria em admitir, nesse dispositivo, inserto num capítulo pertinente a um sistema, uma regra assistêmica, pré-sistêmica e supra-sistêmica.[49]

O Ministro Sydney Sanchez, no longo voto com o qual fundamentou sua decisão, citou amplamente o parecer de Saulo Ramos. Não escapou ao jurista Ronaldo Lupinacci, no entanto, que o voto do relator devia muito a "pareceres contrários à aplicação imediata do teto de 12% anuais" de autoria dos juristas "Hely Lopes Meirelles (aquele "jurista" que participou da organização da articulação terrorista OBAN), Caio Tácito, José Frederico Marques, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, Celso Bastos, Ives Gandra da Silva Martins, Rosah Russomano, José Alfredo de Oliveira Baracho, Cid Heráclito de Queiroz, Arnoldo Wald e Geraldo Vidigal", contratados pela Federação Nacional dos Bancos e pela Federação Brasileira das Associações de Bancos".[50]

---

48. Idem p. 131.

49. Idem, idem.

50. LUPINACCI, Ronaldo. Limite da Taxa de Juros no Brasil, 1ª ed, LED, SP, 1998. *Apud* ZUNINO NETO, Nelson. O limite legal à taxa de juros, 26 de novembro de 1999, p. 36. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/1999-nov-26/limite_legal>.

O notável e bem-humorado voto do ministro Paulo Brossard

Entre os votos vencidos, o mais extenso e erudito foi o do ministro Paulo Brossard, ex-senador oposicionista, cujos discursos abalavam os nervos dos ocupantes do Palácio do Planalto durante a ditadura, e ex-ministro da Justiça de Sarney. Como era de seu feitio, Brossard não buscou a fundamentação de sua tese em pareceres de juristas contemporâneos tantas vezes elaborados por encomenda e destinados a sustentar as pretensões dos clientes. Recorreu a autores clássicos, aos autores de obras de doutrina jurídica e, principalmente, exibiu seu domínio sobre os textos legais vigentes e históricos, sem deixar de lado a verve e a lógica que o caracterizavam.

O voto de Brossard abordava pelo menos três aspectos relevantes para os propósitos deste livro: 1) a questão da vigência do Art. nº 192 em si; 2) a dos juros reais e da suposta necessidade de sua definição em lei; e 3) a articulação da nova Constituição com a legislação anterior – o que em linguagem jurídica se chama de "recepção" da legislação ordinária preexistente pela Constituição.

Brossard defendeu uma questão de fundo, enunciada quase ao final do voto, que deveria ser reconhecida como verdade elementar pelos demais: **a Constituição é superior à lei, se a lei complementar exigida fosse diferente da Constituição seria inconstitucional.**

O ex-senador e ex-ministro da Justiça não tinha dúvida de que o teto era autoaplicável e de que, como parágrafo, escapava à exigência de lei complementar prevista no *caput*. Em seu depoimento a Luiz Valls para a sua biografia, publicada em 2004, ele não poupou seus colegas de Corte:

> "No caso dos juros, achei uma barbaridade aquilo: invocaram que era um parágrafo! Eu perguntei: a lei que vier a ser feita pode dispor em contrário do que está aqui, ou isso já é um ingrediente necessário da lei? E mais, 30, 60 dias depois, no caso dos benefícios da Previdência, o Supremo, num parágrafo de um artigo também cujo caput previa lei regulando, mandou aplicar, aliás, como devia mandar. O parágrafo dizia que nenhuma vantagem seria inferior ao salário mínimo, precisava dizer mais?"[51]

Em seu voto, Brossard sustentou a autoaplicabilidade recorrendo ao jurista José Afonso da Silva, ex-professor titular da Universidade de São Paulo (USP), o mesmo que dera o parecer a Ulysses Guimarães, mas, em vez de recorrer à manifestação daquela ocasião, citou seu livro *Curso de Direito Constitucional Positivo*, segundo o qual, o § 3º era de aplicabilidade imediata "porque se trata de uma norma autônoma, não subordinada à lei prevista no caput do artigo".[52]

Quanto ao conceito de juro real, Brossard aproveitou a oportunidade para dar uma estocada sarcástica, tanto no parecer de Saulo Ramos quanto no dos contratados pelos lobistas:

> Não há quem não saiba o que seja juro real, salvo, naturalmente os que não saibam o que seja juro, como os participantes do XXXV Congresso da International Fiscal Association que, em 1982, reuniu em Montreal algumas sumidades mundiais, segundo informa um dos pareceres que a Confederação Nacional de Instituições Financeiras teve a gentileza de oferecer à reflexão do Supremo Tribunal Federal[...] a despeito da incerteza conceitual do juro e sem que fosse editada nenhuma lei complementar que

---

51. VALLS, Luiz. Brossard. 80 anos na história política do Brasil. Porto Alegre, Artes e Ofícios, 2004, p. 511.

52. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 5ª edição, 1989, p. 692. A citação consta da p. 191 da ADI nº 4-7. A obra de José Afonso da Silva já era um clássico à época. Esta era a primeira edição a tratar da Constituição de 1988, A edição original era de 1976. Em 2017, chegou à 40ª edição, sempre atualizada em função das emendas constitucionais, inclusive a Emenda Constitucional nº 40 que tornou irrelevante o Art. 192, como se verá adiante.

o definisse, o juro continuou a ser cobrado como se o seu conceito tivesse a transparência do cristal. [53]

A inexistência de conceito explícito no caso dos juros não era um obstáculo intransponível à aplicação do teto:

> "Ao que me consta, ninguém duvida a respeito desses fatos da natureza. O Código Civil fala em ódio, em bem-querença e em amor. Não diz o que seja o amor. E o código é uma das boas leis que nós temos, bem-escrito. Então, não se sabe o que é juro real? Basta perguntar para um guarda-livros. Não precisa ser economista."[54]

Também em relação ao conceito de juro real, Brossard passou da ironia à cultura jurídica, voltando a citar José Afonso da Silva, que também se permitira alfinetar a quem desprezava o senso comum:

> "'Juros reais' os economistas e financistas sabem que são aqueles que constituem valores efetivos, e se constituem sobre toda desvalorização da moeda. Revela ganho efetivo e não simples modo de corrigir desvalorização monetária.'"[55]

O ardiloso argumento de que para vigir o teto de juros seria necessária uma lei que o definisse não foi espancado apenas por Brossard. "[...] se todos os conceitos usados em textos legais tivessem que ser expressamente definidos em diplomas legais ,para que pudessem ser aplicáveis, boa parte da legislação brasileira não poderia produzir efeitos.", argumentam os professores Silva e Rocha[56] que em nota de rodapé citam o jurista e professor de direito processual José Carlos Barbosa Moreira que, em trabalho sobre o Mandado de Injunção, publicado na Revista de Processo 56, de 1989, sustentou com o que consideraram "palavras definitivas" sobre o conceito de juros reais:

---

53. ADIN nº 4-7, pp. 199/200. A referência ao Congresso foi feita por Yves Gandra Martins em sustentação oral no julgamento do mérito. VALLS, p. 511.

54. VALLS, p. 512.

55. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 5ª edição, 1989, p. 693. *Apud* ADIN nº 4-7, p. 197.

56. SILVA, Virgílio Afonso da e ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da. A regulamentação do sistema financeiro nacional: o Art. 192 e o mito da lei complementar única. op. cit.

> "Gostaria, para tornar mais claro o assunto, de fixar certas hipóteses nas quais, a meu ver, fica excluída a possibilidade da utilização do Mandado de Injunção, fica excluído o cabimento do Mandado de Injunção. Em primeiro lugar, não cabe o Mandado de Injunção quando a norma constitucional seja bastante em si mesma, ou, como se costuma dizer, autoaplicável, ainda que, para lhe dar um sentido operante, atuante, sejamos obrigados a proceder a uma interpretação capaz de precisar e concretizar o sentido de conceitos jurídicos indeterminados, como o famoso conceito de 'taxa de juros reais'. Todo conceito jurídico indeterminado é suscetível de concretização pelo juiz, como é o conceito de boa-fé, como é o conceito de bons costumes, como é o conceito de ordem pública e tantos outros com os quais estamos habituados a lidar em nossa tarefa cotidiana."[57]

Quanto à legislação anterior e sua relação com a nova Constituição, enquanto Saulo Ramos viu modernidade na Carta de 1967, Brossard viu o que era – uma questão filosófica, lembrando o "espírito agudo" do jurista Aliomar Baleeiro que se negava a chamar a Carta de 67 de Constituição, designando-a depreciativamente por "Código" em evidente contraposição à de 46, esta sim denominada "Constituição":

> "(...) o Código de 67 tinha como escopo a empresa, quando a Constituição de 46 se voltava para o homem, o Código de 67 estava impregnado do espírito calvinista, marcado pelo ideal do lucro, enquanto a Constituição abjurada se inspirava no humanismo das encíclicas."[58]

Para enfatizar que além do § 3º, parte dos incisos do Art. 192 não precisavam esperar pela lei complementar específica, Brossard recorreu à própria argumentação do advogado dos banqueiros de que, segundo o §2º do Art. 164 da nova Constituição, "O Banco Central poderá comprar e vender títulos da emissão do Tesouro Nacional com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros". Esse preceito, afirmou o ministro, figurava da Lei 4.595, de 1964, conhecida como "Lei de Reforma Bancária". Antes disso, Brossard mostrara que os incisos I, II, III, IV e VIII correspondiam a artigos da mesma lei que permanecia em

57. Idem.

58. ADIN nº 4-7, p. 220.

vigor. A conclusão, evidentemente não podia ser outra: "[...] a verdade é que o Sistema Financeiro Nacional, regido pela Lei 4.595, de 1964, continua a existir e funcionar a despeito de inexistir, ainda, a lei complementar a que alude o Art. 192 da Constituição."[59]

Ainda que tangencialmente, Brossard mencionava de modo crítico uma questão que a maioria dos demais Ministros ignorara ou tratara pela ótica do sistema financeiro, qual seja, a gravidade do fato de que o rentismo – a usura, para reproduzir o termo citado na Constituição e na ação no STF – havia se enraizado no Brasil. Apontava também o papel da dívida pública e do Tesouro Nacional na existência da usura e do rentismo, embora embasasse a proposta de estabelecimento de um teto para os juros desde o início, "Principalmente a partir de 1976, ou seja, da Resolução 389 liberatória dos juros."[60] A usura, observou o ministro:

> "[...] encontrou o seu paraíso no Brasil, e foi exatamente isto que os constituintes quiseram enfrentar quando aprovaram a limitação dos juros reais em 12% ao ano. [...] Dir-se-á que as instituições financeiras captam recursos a taxas superiores a 12% ao ano, e que elas não subsistiriam se não cobrassem remuneração que partisse do custo pago. O banco não pode tomar dinheiro a 24% e emprestá-lo a 12%. Nem a Constituição quer isto. [...] O que a Constituição quer é que os juros, por isso disse juros reais, não excedam a 12% ao ano. Ninguém ignora, de outro lado, que o Tesouro é o grande tomador de recursos no mercado, e que ele comanda, por conseguinte, a taxa de juros."[61]

Como previu o Deputado Vivaldo Barbosa, os que se opuseram ao teto dos juros não se conformaram com a decisão do STF de que uma lei complementar fosse necessária. Primeiro trataram de postergar a sua tramitação e entrada em vigor, depois não descansaram enquanto não viram o Art. 192 reduzido a um enunciado sem eficácia prática e, posteriormente, explicitamente revogado o limite aos juros.

---

59. ADIN nº 4-7, pp. 202, 207 e 208, 211.

60. Idem p. 204.

61. Idem idem.

Como o limite para os juros foi eliminado e o Art. 192 transformado numa declaração de princípios estéril

Contra o exame analítico e pericial dos atos e fatos do endividamento externo brasileiro, tentado durante a Assembleia Nacional Constituinte por meio de meu Projeto de Decisão nº 1 e, depois, por meio do Art. 26 das Disposições Transitórias, também de minha autoria, os agentes políticos do Sistema Financeiro recorreram a todo tipo de ardil, como relatado na primeira parte deste livro. Contra o Art. 192 e o limite de 12% para os juros reais, o arsenal foi ampliado.

A ofensiva foi desenvolvida em duas frentes: 1) o adiamento sistemático da votação da lei complementar que regularia o Art. 192 e, em particular, do limite para os juros reais; e 2) a supressão ou suspensão da vigência dos dispositivos constitucionais "incômodos". Para levar adiante essa guerra contra os interesses nacionais, travaram-se batalhas em todos os campos do Estado, sempre com farto apoio financeiro das entidades empresariais do setor financeiro e de recursos de comunicação social: no Executivo, como visto, sob o comando de Sarney, de Saulo Ramos e do Banco Central; no Judiciário, por meio da decisão do STF no caso da ADI 4 e de outras ações posteriores, relatadas acima. Já a supressão do teto para os juros e do cerne do Art. 192 envolveu uma longa guerra de desgaste no Congresso Nacional.

Até hoje há mais de 100 dispositivos constitucionais pendentes de regulamentação por meio de leis complementares e ordinárias. Segundo o *site* "Senado Notícias", em matéria de 06/02/17,

> No início de 2013, quando a comissão temporária daquele período iniciou seus trabalhos, 117 dispositivos constitucionais estavam pendentes de regulamentação. Passados quatro anos, houve apenas ligeiro avanço: ainda há 106 dispositivos exigindo regulamentação, por meio de leis ordinárias ou complementares. Na prática, essa lacuna muitas vezes resulta em impedimento para que cidadãos possam usufruir de direitos constitucionais previstos.[62]

Consulta ao site da Câmara dos Deputados, seção "REGULAMENTAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988", realizada em setembro de 2023, quando se realizava a revisão final desta nova edição de O Complô, apontou a seguinte situação de dispositivos constitucionais pendentes de regulamentação:

> "CONSTITUIÇÃO FEDERAL: dispositivos constitucionais sujeitos à regulamentação
> Todos os dispositivos passíveis de regulamentação: 435
> Dispositivos já regulamentados: 271
> Dispositivos não-regulamentados: 164
> com proposições apresentadas: 95
> sem proposições apresentadas: 69"

Como é sabido, uma das características da "Constituição Cidadã" é a extravagante quantidade de emendas (129) a ela interpostas nos 35 anos de vigência. Assim, não é de surpreender que entre os dispositivos pendentes de regulamentação, 29 deles correspondam a emendas. O que sim é insólito é que o acompanhamento aponte como ainda pendente de regulamentação o caput do Artigo 192.[63]

---

62. Notícia disponível no sítio do Senado Federal <http://www12.senado.leg.br>. com o título de "Congresso terá comissão permanente para regulamentar dispositivos constitucionais". Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/02/03/congresso-tera-comissao-permanente-para-regulamentar-dispositivos-constitucionais>.

63. CÂMARA DOS DEPUTADOS. CONSTITUIÇÃO FEDERAL: dispositivos constitucionais sujeitos à regulamentação. Disponível Dispositivos — Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br). Acessado em 26-09-23.

"Art. 192. O Sistema Financeiro Nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. (Artigo com redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003)"[64]

Os motivos para a demora na regulamentação de tais dispositivos são vários. No caso da lei complementar prevista no *caput* do Art. 192, por anos foi o empenho dos agentes do Sistema Financeiro para que ela **não** fosse votada e, menos ainda, aprovada. Projetos, existiram diversos, mas suas tramitações não avançavam. Conforme o pesquisador Marcos Ianoni, somente entre 1989 e 2009, 129 projetos de Lei Complementar regulamentando o Art. 192 foram apresentados, sendo 42 abrangentes e 87 específicos.[65] Em 26 de setembro de 2023, conforme o site da Câmara dos Deputados, havia registro de 48 projetos, 11 dos quais em tramitação, apresentados entre 2003 e 2016. Dos 11 em tramitação, sete estabelecem algum tipo de limitação para as taxas de juros.[66]

Um dos ardis empregados era a tese de que o Art. 192 tinha que ser regulamentado em bloco por **uma única lei complementar.** Ocorre que o *caput* dizia que o Sistema Financeiro Nacional é "estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade" e, como é normal na boa técnica legislativa, previa que sua regulamentação se daria por lei complementar. É importante notar, como o fizeram os professores de Direito da Fundação Getúlio, Virgílio Afonso da Silva e Jean Paul Cabral Veiga da Rocha, ao afirmarem que "O sistema financeiro nacional[...] será regulado **em lei complementar"** não significa, em absoluto, que será

64. Idem, idem.

65. IANONI, Marcus. Ciência Política e sistema financeiro no Brasil: o artigo 192 da Constituição Federal. Política & Sociedade. Revista de Sociologia Política Núm. 9-17, July 2010. Disponível em: file:///C:/2022%20-%20provis%C3%B3rio/15677-Texto%20do%20Artigo-48197-1-10-20101015.pdf

66. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Projetos de Lei Complementar regulando Artigo 192 da Constituição em tramitação em 26-09-23 – relatório Pesquisa. Disponível em: Portal da Câmara dos Deputados - Busca - Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br). Acesso em 26-09-23

regulado por **uma única lei complementar** que abranja todos os aspectos mencionados em seus dispositivos.[67]

A pretensão de que o artigo deveria ser regulamentado por meio de **uma única lei complementar** não era um mero equívoco nem argumento desinteressado. Os dois autores lembram que "O Supremo Tribunal Federal" já deixou claro, em decisão sobre o Art. 163, que a referência a lei complementar no caput de um artigo não significa que o artigo deva ser disciplinado por inteiro em uma única lei complementar."[68]

Para os propósitos deste livro, entretanto, mais interessantes são duas conclusões do artigo dos professores paulistas. O primeiro é a sarcástica observação de que "toda essa celeuma acerca da regulamentação do Art. 192 por lei complementar [...] leva à constatação de que interpretação constitucional não é o forte do Governo. Perfeitamente compreensível, já que, nos últimos tempos, mais fácil tem sido mudar a Constituição do que interpretá-la."[69]

A outra observação tem um alcance muito maior. É a de que...

> "talvez tudo isso não se restrinja a divergências hermenêuticas. Se pensarmos bem, o Governo e as autoridades monetárias encontram-se numa sinuca: para impor ao País um banco central autônomo, teriam que admitir a possibilidade de regulamentação parcial do Art. 192. Entretanto, se assim procedessem, ficariam devendo uma explicação à sociedade civil: afinal de

---

67. SILVA, Virgílio Afonso da e ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da. A regulamentação do sistema financeiro nacional: o Art. 192 e o mito da lei complementar única. In Revista de Direito Mercantil 127 (2002): Disponível em: https://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2002-RDM127-Regulamentacao_192.pdf. Acesso em 31-03-22

68. O Art. 163 trata precisamente das matérias que devem ser regulamentadas por Lei Complementar. A Ação Direta de Inconstitucionalidade a que se referem os autores foi "ajuizada pelo Partido Comunista do Brasil – PC do B, Partido Socialista Brasileiro - PSB e pelo Partido dos Trabalhadores – PT contra a Lei Complementar 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. [...] Prosseguindo no julgamento, o **Tribunal, por maioria, considerando que a regulamentação do Art. 163 da CF por lei complementar pode ser feita de forma fragmentada, rejeitou a arguição de inconstitucionalidade formal da lei, em sua totalidade, ao argumento de que o projeto teria que ter disciplinado por inteiro o Art. 163 da CF."** (ADI 2.238-MC, Rel. Min. Ilmar Galvão, julgamento em 28-9-00, Informativo 204" In Constituição Federal do Brasil comentada pelo STF. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/. Grifo meu.

69. SILVA, Virgílio Afonso da e ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da. A regulamentação do sistema financeiro nacional: o Art. 192 e o mito da lei complementar única. op. cit.

contas, se aquela "fatia" do Art. 192 pudesse ser regulamentada, por que não dispensar igual tratamento ao limite dos juros reais?"[70]

A questão foi solenemente ignorada posteriormente quando foi aprovada a Lei Complementar Nº 179, de 24 de fevereiro de 2021, que "Define os objetivos do Banco Central do Brasil e dispõe sobre sua autonomia e sobre a nomeação e a exoneração de seu Presidente e de seus Diretores; e altera artigo da Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964." Lei assinada por ninguém menos que "JAIR MESSIAS BOLSONARO, Paulo Guedes e Roberto de Oliveira Campos Neto".[71] Aparentemente, ninguém no governo, ou no Congresso fazia mais questão de uma lei única.

Qual a relação entre a questão da lei única e a do tabelamento dos juros? É simples. É que os autores notam que o STF não adotou a tese da lei única como condição para que, o teto para os juros vigorasse. Em dois mandados de injunção [MI 430-7 e MI 342-4] relativos ao limite constitucional dos juros, o STF, por maioria de votos deferiu o pedido, "para que se comunique ao Congresso Nacional a mora em que se encontra, a fim de que sejam adotadas as providências necessárias ao suprimento da omissão".[72]

A "mora" e a "omissão" referidas são justamente a demora do Congresso em regulamentar o teto dos juros § 3º do Art. 192. – "o que se vê nas ementas e nos votos dos dois mandados é sempre a referência exclusiva ao § 3º do Art. 192.", dizem os autores. E mais, nas notas de rodapé citam reportagem do jornal Valor Econômico, assinada pelo repórter Juliano Basile, segundo o qual "o STF já **tomou cento e sessenta decisões declarando a omissão do Congresso na regulamentação do § 3º do Art. 192**).[73] Grifos meus.

---

70. Idem.

71. REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 179, DE 24 DE FEVEREIRO DE 2021. Disponível em: Lcp 179 (planalto.gov.br) Acesso em 26-09-23

72. Idem.

73. STF cobra do Congresso decisão sobre juros", Valor Econômico, 05.09.2001, p. A-6. In SILVA, Virgílio Afonso da e ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da.

Projetos propõem regulamentação do sistema financeiro e do limite de 12% para os juros

Na semana seguinte à promulgação da Constituição, no dia 11/10/1988, Fernando Gasparian discursou no "pequeno expediente" da Câmara dos Deputados, reservado a breves pronunciamentos dos parlamentares, para anunciar que havia entregado à Mesa da Câmara dos Deputados dois projetos de lei: um regulamentando o sistema financeiro nacional e o outro sobre a definição do crime de usura e a forma de cálculo para o teto de 12% para os juros reais. Além disso, apresentou o já mencionado projeto de decreto legislativo suspendendo a vigência da circular do Banco Central que, baseada em parecer do Consultor-Geral da República, Saulo Ramos, orientava o sistema financeiro a não cumprir a limitação dos juros reais em 12% sob a alegação de que o §3° do Artigo 192 não era autoaplicável.[74]

A guerra movida pelo sistema financeiro e seus agentes contra a limitação dos juros reais em 12% envolve um aspecto que não deixa de ser surpreendente: a vedação da usura não era sequer uma proposta inovadora no direito brasileiro. Sua criminalização e o estabelecimento de limites para os juros constaram de todas as leis nacionais sobre esse delito econômico. Para uma minuciosa revisão

74. DCN 12/10/88, p. 3513. No mesmo dia, o deputado Luiz Salomão apresentou outro projeto de lei regulamentando o § 3° do artigo (PL 989/88).

da legislação e da jurisprudência sobre os juros no Brasil, ver o excelente artigo do advogado Fabrício Frisch: Evolução e temas controvertidos do Direito Bancário.[75] Além disso, até na "bíblia" do pensamento econômico liberal, podem ser encontrados argumentos contra a usura, como notou em artigo publicado no Jornal Valor Econômico em 2002, outro respeitado professor de economia, Paul Singer, referindo-se a Adam Smith, o autor do celebrado "A Riqueza das Nações", citado por Silva e Rocha:

> "A natureza do liberalismo de Smith era diferente do que hoje prevalece. Ele também era a favor da proibição legal da usura mediante a fixação de um teto para a taxa de juros." Após citar o trecho do capítulo IV do livro II de sua grande obra, "Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações" (1776), Singer arremata: "Compare-se isso com a fúria de nossos liberais contra o artigo da Constituição que fixa em 12% a taxa máxima de juros no Brasil". Cf. Paul Singer, "O controvertido pai da economia (política)", Valor Econômico, 04, 05 e 06.01.2002, Caderno "EU&", pp. 14-16, especialmente p. 16.[76]

Talvez mais surpreendente ainda seja o fato de que não apenas legisladores e magistrados de todos os tempos e latitudes tenham tratado de estabelecer limites às taxas de juros e que isso tenha sido olimpicamente ignorado por serviçais do Sistema Financeiro, como Saulo Ramos. Afinal, menos de dez anos antes, ninguém menos do que Delfim Netto, logo após ser nomeado ministro chefe da Secretaria do Planejamento (SEPLAN) em 15/08/1979, com amplos poderes sobre a política econômica assegurados pelo general Figueiredo na Presidência da República, entre outras medidas, impôs **"um redutor de 10% sobre as taxas de juros praticadas pelas instituições financeiras em suas operações de crédito** (com vigência a partir de 3 de setembro). Isso representou uma tentativa de tabelamento dos juros,

---

75. FISCH, Fabrício. Evolução e temas controvertidos do Direito Bancário. 29/07/2021, Disponível em: https://beckerfisch.jusbrasil.com.br/artigos/1254615092/evolucao-e-temas-controvertidos-do-direito-bancario

76. SILVA, Virgílio Afonso da e ROCHA, Jean Paul Cabral Veiga da. A regulamentação do sistema financeiro nacional: o Art. 192 e o mito da lei complementar única. op. cit.

pleiteada há tempos por diferentes setores e sistematicamente recusado (e criticado em bases teóricas) por Simonsen.[77] Grifo meu.

Delfim Neto era tido como poderoso, mas quando tratou de limitar os juros, ficou claro que havia quem fosse mais poderoso do que ele, como comentou a sempre mordaz professora Maria da Conceição Tavares num debate realizado em 18/10/79, conforme Macarini:

> "Quando entrou o Ministro Delfim, que tem muita tradição com os banqueiros, pois formou-se no contato direto com os banqueiros de São Paulo, tentou o pacto com estes, sob o nome de 'acordo de cavalheiros', de forma que, o governo ao baixar a prime rate (i.e., a taxa de juros dos títulos da dívida pública – jpm), todos os bancos baixariam as taxas de juros. Entretanto, por ora, ao que tudo indica, com exceção do maior banqueiro de São Paulo, muito ligado ao Ministro Delfim, que tentou baixar os juros, os demais não acompanharam. Ora, se os demais não acompanham, o movimento se reverte, tentando subir. Nova ameaça do Ministro, anunciando punições para os bancos que não se enquadrarem. Mas, estes reagem, perguntando como podem baixar os juros se a inflação está subindo, o que é evidentemente uma falácia, pois é justamente porque a inflação está subindo que eles têm de baixar a taxa de juros. Se não baixarem, e quiserem fruir uma taxa real de juros numa etapa de reversão de ciclo e aceleração inflacionária, obviamente a especulação continuará, aumenta o desestímulo ao investimento produtivo, haverá a reciclagem da dívida de todas as empresas, famílias, do governo, da externa, e a taxa real de juros catapultará a dívida ainda mais para cima e a inflação estourará em níveis mais elevados, numa corrida para cima entre a taxa de juros e a inflação. Evidentemente, não conseguem ganhar a corrida e ficam nessa alucinação da valorização fictícia do patrimônio [...]".[78]

Na verdade, a questão era anterior, bem anterior... e perpassa praticamente toda a história econômica do Brasil. Para não recuar além do que interessa para os propósitos deste livro, basta dizer que, já. sob o regime militar, na época do "Milagre Econômico", conforme verbete do CPDOC FGV sobre o assunto, a "equipe econômica comandada por Delfim Netto, a partir de 1967 "Concentrou um esforço especial

77. MACARINI, José Pedro. Crise e política econômica: o Governo Figueiredo (1979-1984). Texto para Discussão. IE/UNICAMP n. 144, junho 2008. Disponível em: file:///C:/2022%20-%20provis%C3%B3rio/Crise%20e%20pol%C3%ADtica%20econ%C3%B4mica%20-%20O%20Governo%20Figueiredo%20 1979-1984%20-%20JP%20Marcarini%20-%20eco%20unicamp.pdf. Acesso em 31-03-22

78. Idem, idem.

na **contenção das taxas de juros pagas pelos tomadores do setor privado**, inclusive **através de incentivos ao setor bancário (compulsório remunerado**), da **fixação temporária de tetos de juros** e através do **estímulo à concentração bancária."**[79]

Essa passagem é especialmente interessante porque aponta como o governo brasileiro, especialmente após o golpe de 64, sempre que tomou alguma medida que indiretamente limitasse os ganhos dos bancos (**"fixação temporária de tetos de juros")**, simultaneamente os compensava com outras vantagens (**"compulsório remunerado"** e **"estímulo à concentração bancária").**

No início do governo Figueiredo, a área econômica vivia às turras, dividida entre grupos que apenas vagamente poderiam ser classificados como "ortodoxos" e "heterodoxos". Alguns, defendiam medidas monetárias de combate à inflação, e outros, que compunham o arsenal autoritário, queriam a repressão ao movimento sindical para impedir os reajustes salariais, ainda que fossem medidas recessivas e politicamente reacionárias. Outros, defendiam medidas de controle dos gastos públicos, mas reconhecendo que a reposição salarial, num contexto de inflação em alta era necessária, assim como o controle dos juros e a redução de privilégios.

O caso mais notável era o do ministro da Fazenda, Karlos Rischbieter, uma personalidade peculiar sob vários aspectos como se depreende do perfil traçado pelo lúcido jornalista Aloysio Biondi, que sintetizou a situação na época: Rischbieter se viu obrigado a deixar o Ministério da Fazenda em 15 de janeiro de 1980, o que deixaria Delfim de dono da situação (capturando a autoridade sobre o Banco Central como parte de seu avanço na disputa pelo poder). Em artigo publicado na primeira edição da revista Isto é, após a demissão, Biondi lembrava que:

---

79. Nesse meio tempo, a dívida externa começava a disparar. "o serviço da dívida (pagamentos líquidos de juros mais amortizações líquidas) em relação às exportações de mercadorias passou de 38% em 1967 para 29,2% em 1969 voltando ao nível de 35,3% em 1973. Em fins de 1966, a dívida externa bruta de médio e longo prazos alcançava, em dólares, 3,666 bilhões e a dívida líquida 3,245 bilhões. Já no final de 1973, a dívida bruta passara para 12,572 bilhões e a dívida líquida para 6,156 bilhões, enquanto as reservas líquidas alcançavam 5,994 bilhões de dólares." CPDOC-FGV. Milagre Econômico Brasileiro. S/D Disponível em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/milagre-economico-brasileiro

"Donos da verdade, ministros e assessores causaram prejuízos dantescos ao Brasil ao repetirem anos a fio que 'a dívida externa está sob controle' (e agora?), que 'a inflação não é um problema sério no Brasil, porque a correção monetária corrige suas distorções' (e agora?), que 'não há especulação financeira, o open é um instrumento de política monetária' (e agora?) e assim por diante..."

"Ainda como presidente do Banco do Brasil, Rischbieter criticou o open, as altas taxas de juros, a concentração da renda, a miséria dos marginalizados, o sacrifício do assalariado no combate à inflação, a centralização do crescimento econômico em São Paulo, a desvalia das pequenas e médias empresas, o artificialismo do 'capitalismo selvagem' brasileiro alimentado por subsídios e favores oficiais."[80]

Entre os privilégios estava, desde que o Brasil é Brasil, que o latifúndio é tão favorecido quando mais "chorão".

"Rischbieter conseguiu que o presidente Figueiredo aprovasse a introdução de mudanças no crédito rural para beneficiar o pequeno e médio produtor. Tivesse prevalecido a 'impermeabilidade' de Delfim Netto e o país continuaria a viver uma situação escandalosa, com 30 mil latifundiários abocanhando 43% dos 420 bilhões de cruzeiros novos do crédito rural por ano, a taxas de pai para filho."[81]

Delfim, com sua comprovada capacidade de equilibrista, balançava-se entre as duas plataformas sem lançar-se sobre nenhuma, embora fosse mais próximo dos primeiros. Mas sabia que a economia brasileira precisava crescer e gerar crescentes excedentes nas exportações, nem que fosse para pagar os juros da dívida e a conta cada vez mais salgada das importações de petróleo. Entretanto, não ia ao ponto de defender o aumento da renda dos trabalhadores como forma de promover o aumento da demanda. Conter os reajustes salariais, mesmo que limitados à reposição das perdas inflacionárias, era uma de suas preocupações. Afinal, era dele a pérola política segundo a qual era "preciso fazer o bolo crescer para depois dividir".

---

80. BIONDI, Aloysio. O Brasil antes e depois de Rischbieter. Revista Isto É, 23 de janeiro de 1980. Disponível em: http://www.aloysiobiondi.com.br/spip.php?article633

81. Idem, idem.

A imprensa empresarial brasileira sempre foi mais simpática às teses do Sistema Financeiro sobre os juros, do que às propostas de regulação das práticas usurárias, mesmo quando em dificuldades para pagar seus próprios "papagaios", como então se chamavam os empréstimos bancários – como não lembrar que alguns dos maiores grupos de mídia nacionais sucumbiram então e depois devido a uma tóxica mistura de incompetência gerencial e endividamento descontrolado.

A exceção neste período foi o efêmero Jornal da República, criado e dirigido por Mino Carta e presidido por outra notável personalidade de então: o jurista e ex-presidente da OAB Raymundo Faoro. O jornal fechou pouco depois da demissão de Rischbieter, mas suas edições digitalizadas pela Biblioteca Nacional são o melhor relato do que ocorria com a economia e com o governo brasileiro naquela conjuntura, em particular sobre a queda de braço entre as autoridades e os bancos que tratavam de burlar o tabelamento de juros defendido por Rischbieter e sucessivamente adiado.[82]

Pouco mais de 40 anos depois, eis que o presidente do Banco Central, Roberto Campos Neto, surpreende o país – e certamente seu avô onde quer que esteja em sua pós-vida. Em reunião por ele presidida, em 27 de novembro de 2019, o Conselho Monetário Nacional decidiu que, a partir de 6 de janeiro de 2020, os bancos não poderiam mais cobrar taxas superiores a 8% ao mês, o equivalente a 151,8% ao ano. Não era exatamente o limite proposto por Gasparian, mas o importante é que décadas depois, o neto do famigerado "Bob Fields", adversário implacável do tabelamento de juros, tabelava os juros (!).

Diante dessa medida, só posso dizer que como constituinte e em minha já longa caminhada em defesa da regulamentação dos juros pude viver o suficiente para constatar, estarrecido, que aquilo que 559 constituintes aprovamos não valeu, mas o que um jovem Presidente

82. As edições estão disponíveis em: https://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=194018&pesq=&pagfis=1. Um emotivo depoimento sobre a morte de Rischbieter foi dado por Mino Carta, no mesmo dia do falecimento e está disponível em: https://youtu.be/LawOdXeVvss

do Banco Central, praticamente sozinho, fixou em uma resolução – Resolução Nº 4.765, de 27 de novembro de 2019 – (limitar os juros em ainda absurdos 8% ao mês), como princípio uma efetiva limitação dos juros. E entrou em vigor.[83]

Segundo a nota mensal de crédito divulgada pelo BC, no mesmo dia da reunião, os juros do cheque especial fecharam outubro (de 2019) em 305,8% ao ano, o equivalente a 12,38% ao mês(!).[84] Era uma redução expressiva, pasme leitor!, mas seguia sendo taxa de agiotagem. Naquele mês, a inflação oficial, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ficou em 0,51%, acumulando 3,27% em 12 meses.[85] Já a taxa Selic, a taxa básica que serve de referência para todas as demais taxas de juros no país e com a qual o Banco Central utiliza para a base da dívida pública[86], em 30 de outubro, havia sido reduzida de 5,40% para 4,90% e seguiria sendo reduzida até chegar a 1,90% Taxas estas AO ANO![87]

O Sistema Financeiro, como era previsível, não gostou da decisão do COPOM, apesar de a "autoridade monetária" ter oferecido um "mimo" em compensação pela suposta perda de receita: autorizou as instituições financeiras a cobrar, a partir de 1º de junho do ano

---

83. BANCO CENTRAL DO BRASIL. RESOLUÇÃO Nº 4.765, DE 27 DE NOVEMBRO DE 2019. Disponível em: Resolução Nº 4.765 (bcb.gov.br). Acesso em 04/10/2023

84. ABDALA, Vitor. Inflação oficial sobe para 0,51% em novembro deste ano. Agência Brasil, 06/12/2019. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-12/inflacao-oficial-sobe-para-051-em-novembro-deste-ano. Acesso em 04-04-22

85. MÁXIMO, Wellton. CMN limita juros do cheque especial e cria tarifa. Agência Brasil 27/11/2019. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-11/cmn-limita-juros-do-cheque-especial-e-cria-tarifa#:~:text=Modalidade%20de%20cr%C3%A9dito%20com%20juros,151%2C8%25%20ao%20ano. Acesso em 04-/04/2022

86. O Banco Central define Taxa Selic da seguinte forma: "A Selic é a taxa básica de juros da economia. É o principal instrumento de política monetária utilizado pelo Banco Central (BC) para controlar a inflação. Ela influencia todas as taxas de juros do país, como as taxas de juros dos empréstimos, dos financiamentos e das aplicações financeiras.

A taxa Selic refere-se à taxa de juros apurada nas operações de empréstimos de um dia entre as instituições financeiras que utilizam títulos públicos federais como garantia." In BANCO CENTRAL DO BRASIL. Taxa Selic. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/taxaselic. Acesso em 04/04/2022.

87. BANCO CENTRAL DO BRASIL. Taxas de juros básicas – Histórico. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/controleinflacao/historicotaxasjuros. Acesso em 04-04-22

seguinte, uma tarifa de quem tem limite do cheque especial maior que R$ 500 por mês, equivalente a 0,25% do limite que exceder R$ 500. Não foi suficiente. A entidade, dos bancos, a FEBRABAN, divulgou uma nota afirmando sua "preocupação" com "a adoção de limites oficiais e tabelamentos de preços de qualquer espécie. Medidas para eliminar custos e burocracia e estimular a concorrência são sempre mais adequadas aos interesses do mercado e dos consumidores".[88]

Mais recentemente, o Tribunal de Justiça de São Paulo, determinou a anulação de um empréstimo pessoal e a redução das taxas de juros de dois empréstimos contratados por consumidora idosa junto ao banco BMG (assíduo "frequentador" das entidades de defesa do consumidor e da imprensa por práticas abusivas). Nas duas operações foram aplicadas taxas de juros respectivamente de 25,99% e 24,01% ao mês (1.561,95% e 1.270,52% ao ano). Na decisão, os desembargadores reduziram os juros para 6,08% ao mês, recalculando-se a dívida. Decidiram ainda que, havendo saldo a favor da cliente após o recálculo, o valor deveria ser restituído à autora da ação, que também deveria ser indenizada por danos morais no valor de R$ 10 mil.[89]

Em seu voto, o desembargador Roberto Mac Cracken afirmou que o contrato era "desproporcional e de desmedido exagero", uma vez que, na mesma época dos empréstimos em questão, as taxas médias de mercado para operações de crédito pessoal não consignado privado a pessoas físicas eram de 5,23% e 5,27% (mensal). "Discrepam exageradamente da média de mercado, tornando-se manifestamente abusivos, inclusive por não haver qualquer justificação plausível para a elevação pelo risco da operação".[90]

---

88. OLIVEIRA, Kelly. Febraban critica tabelamento de taxa de juros; especialista elogia. Agência Brasil. 28/11/2019 Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-11/febraban-critica-tabelamento-de-taxa-de-juros-especialista-elogia. Acesso em 04-04-22

89. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO. Banco deve reduzir juros de empréstimos para aposentada que ultrapassaram 1.000% ao ano. Site do TJSP. 24-03-22. Disponível em https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=81896&pagina=3#:~:text=A%2022%C2%AA%20C%C3%A2mara%20de%20Direito,%2C%20recalculando%2Dse%20a%20d%C3%ADvida Acesso em 04-04-22

90. Idem, idem.

Em relação à nota divulgada pelos banqueiros junto com o anúncio da redução dos juros dos cheques especiais, o que se pode dizer é que a "turma da bufunfa" fazia uso do que alguns "operadores do direito" chamam de "jus sperniandi". Mas não havia muito mais o que fazer. Afinal, Campos Neto não é nenhum esquerdista. Foi alto-executivo no Brasil do banco espanhol Santander. Indicado para a presidência do BC pelo presidente eleito Jair Bolsonaro em novembro de 2018 (antes da posse, portanto), ironicamente tornou-se "imexível" quando o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar Nº 179, de 24 de fevereiro de 2021 (outra ironia, já que de acordo com o texto constitucional promulgado em 1988, isso era matéria do Artigo 192). A autonomia, sancionada pelo presidente Jair Bolsonaro em 24 de fevereiro de 2021 foi saudada por Campos Neto (beneficiado direto pela medida, ele, o banco cujos interesses representava e todo o sistema financeiro) nos seguintes termos, conforme noticiou o site G1, integrante do Grupo Globo, defensor entusiasta da medida:

> "Hoje é um grande dia para o Banco Central e um grande dia para o Brasil. Estamos diante de um importante passo, com a sanção pelo presidente Jair Bolsonaro da lei que garante a autonomia do Banco Central. Hoje vai ficar para a história como um marco do desenvolvimento institucional do nosso país".[91]

A autonomia do Banco Central e o estabelecimento de mandatos para seus diretores tinha o objetivo explícito entre outros, de "blindar o órgão de pressões político-partidárias".[92] Com essa expressão, o que realmente se queria dizer é que o objetivo é impedir que um eventual governo eleito, comprometido com os direitos coletivos dos brasileiros nos termos da Constituição de 1988, fica manietado à política monetária de seu antecessor. Ficava cristalizado, assim, a "teoria econômica da regulação" chama de "captura do regulador pelo regulado".

---

91. GOMES, Pedro Henrique e CASTILHOS, Roniara. Bolsonaro sanciona lei que estabelece a autonomia do Banco Central; veja detalhes. G1. Brasília, 24/02/2021. Disponível em: Bolsonaro sanciona lei que estabelece a autonomia do Banco Central; veja detalhes | Política | G1 (globo.com). Acesso em 04-04-22

92. Idem, idem.

Em outros termos, o sistema financeiro passa a controlar o Banco Central não apenas de fato, mas também de direito, constitucionalmente.

A "blindagem" era o que estava colocado no momento da reedição deste livro. O sistema financeiro e seus agentes políticos são, entretanto, insaciáveis quando se trata de impedir o controle democrático das instâncias do Estado que afetam seus interesses. Obtida a "autonomia operacional" pela Lei Complementar de 2021, reivindicaram mais: a "autonomia administrativa e financeira" o que, se obtida, retirará o Banco Central completamente do controle estatal.[93] Como se viu posteriormente, Lula como sucessor de Jair Bolsonaro, assumiu a autoridade sobre o governo, mas seria obrigado a conviver com a direção do Banco Central (e das agências reguladoras) por ele indicados por pelo menos dois anos.

Bem antes das eleições de 2022, já estava mais do que claro que reverter o estrago não seria fácil, nem rápido. No caso, alinhar o Banco Central com uma política monetária que não esteja a serviço do Sistema Financeiro exige convencer o seu presidente a renunciar (improvável) ou conseguir do Congresso Nacional a aprovação de Lei Complementar que revogue a anterior, a que estabeleceu a autonomia da instituição. Desde logo estava claro, no momento em que escrevia esta segunda edição de O Complô, que isso desencadearia um movimento de resistência e sabotagem por parte da turma da bufunfa e seus serviçais. Como se constataria nos meses seguintes, Lula seguiria seu modelo de enfrentar situações conflitivas: esperneará, dará declarações expressando sua inconformidade e tomará medidas cautelosas, sem bater de frente com o adversário – nomeando diretores para o Banco Central mais afins ao governo à medida em que terminam os mandatos dos nomeados anteriormente.

Em alguns pronunciamentos, Lula dava a entender que num terceiro mandato não seria tão complacente com o setor financeiro. Foi

93. MACHADO, Renato. Campos Neto afirma que falta de 'autonomia ampla' resulta em dificuldades para o BC. Folha de S. Paulo, 26//04/2022. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2022/04/campos-neto-afirma-que-falta-de-autonomia-ampla-resulta-em-dificuldades-para-o-bc.shtml

o que fez numa longa coletiva em janeiro de 2022, quando afirmou: "Esse povo tem de dizer que país queremos. Não é apenas Faria Lima, a Bolsa de Valores. Eles também serão ouvidos, mas têm de aprender que há outros setores. É possível exercer a democracia na sua plenitude respeitando a totalidade da população brasileira." Em outro momento, porém, a presidente do PT, Gleisi Hoffmann, após um jantar com empresários, no dia 04/04/22, chegou a admitir que Lula poderia aceitar a permanência de Roberto Campos Neto no cargo.[94]

Em abril de 2022, não apenas muitos dos membros da diretoria do Banco Central eram executivos de bancos ao serem nomeados, alguns eram hereditários ou familiarmente vinculados aos interesses do sistema financeiro. Além de Campos Neto, Diogo Guillen, aprovado pela Comissão de Assuntos Econômicos do Senado para a diretoria de Política Econômica (uma das mais importantes) em 05/04/2022, era, até pouco antes, economista-chefe da Itaú Asset, além de genro do banqueiro Fabio Colletti Barbosa[95] (ex-dono do Banco Real e ex-presidente do Santander Brasil, da Federação Brasileira de Bancos – Febraban – e do grupo Abril. Em 2022, era membro "independente" do conselho do Itaú Unibanco.

O importante para encerrar esta seção de O Complô é destacar que **o estabelecimento de um limite para as taxas de juros não é nenhuma heresia**. Isso já foi defendido por economistas e administradores públicos respeitados (como Rischbieter) e outros mais controvertidos (como Delfim) e aplicado em vários países; no Brasil, em múltiplas ocasiões. O que as decisões mais recentes, na esfera do Banco Central e do Poder Judiciário demonstram é que **para que a Constituição de 1988 fosse cumprida, o decisivo seria vontade política e independência das autoridades em relação ao sistema financeiro,** produtos escassos no Brasil à época da Constituinte e até hoje.

---

94. VASSALLO, Luiz. Gleisi diz que Lula, se eleito, vai manter Campos Neto no Banco Central. O Estado de S. Paulo, 05 de abril de 2022. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,gleisi-diz-que-lula-se-eleito-vai-manter-campos-neto-no-banco-central,70004030049 Acesso em 05/04/2022

95. BARCELLOS, Thaís. BC se reúne para decidir taxa básica de juros desfalcado e sob pressão por inflação em alta. O Estado de S. Paulo 15 de março de 2022. Disponível em: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,banco-central-copom-selic-inflacao-alta-desfalcado,70004009280 Acesso em 04/04/2022

Regulamentação do Sistema Financeiro

Gasparian foi o autor do primeiro projeto de lei regulamentando o Art. 192. Seu texto foi lido e publicado no Diário do Congresso Nacional, de 20 de setembro de 1988, (antes mesmo, portanto, de promulgada a nova Constituição). Era um projeto de lei ordinária (PL 983/88) que, em atendimento a requerimento do Deputado Antônio Mariz, relator na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, seria transformado em projeto de Lei Complementar (PLP 162/89),[96] e republicado com este novo número, sem alteração quanto ao teor, na edição do DCN de 17 de outubro.[97]

A justificativa do projeto, redigida em linguagem sóbria e objetiva, é surpreendentemente atual. Por isso merecem destaque alguns tópicos até hoje problemáticos a que se referia:

> "I – O Papel Social da Intermediação Financeira;
> II – Legislação Deficiente;
> III – Legislação Anacrônica e Antidemocrática;
> IV – Conselho Monetário Nacional;
> V – Cartas Patentes;
> VI – Bancos Estrangeiros;
> VII – Concentração e Oligopólio;

96. Assinado pelo Presidente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, Nelson Jobim. Of. nº 154/89-CCJR de Brasília, 27 de setembro de 1989. DCN 17/10/89, p. 11586.

97. DCN 17/10/89, pp. 11565/86.

VIII – Disfunções do Banco Central;
IX – Síndrome da Rentabilidade;
A – Inexistência de financiamentos de longo prazo;
B – Taxas de juros reais extremamente elevadas;
C – Atrelamento da poupança financeira ao déficit público."[98]

Quanto ao projeto em si, como é normal na legislação ordinária que regula dispositivos constitucionais, o texto começa reafirmando o mandamento do *caput* do Art. 192 quanto à função do sistema financeiro. Assim, determina que:

> "O Sistema Financeiro Nacional será estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, proporcionando adequada assistência creditícia ao setor produtivo, público ou privado, no sentido de ampliar a capacidade produtiva da economia nacional."[99]

A pura e simples reafirmação desse preceito já azedava o humor dos banqueiros, pouco propensos a aceitar as ideias de "desenvolvimento equilibrado" e "interesses da coletividade". Os temas do Art. 192, assim como outras matérias da área fiscal e orçamentária foram originalmente discutidos em profundidade durante a Constituinte pela Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças, cujo relatório, de autoria de José Serra, e anteprojeto foram publicados em junho de 1987. Hoje, chega a ser surpreendente que aquele relator e o senador que liquidaria o que o Art. 192 tinha de efetivo por meio de uma Emenda Constitucional, seja a mesma pessoa.[100]

A análise deste relatório, de 64 páginas, escapa ao escopo deste livro. É interessante notar, entretanto, a profundidade dos debates e depoimentos, transcritos na íntegra, que muitas vezes revelam posições

98. DCN 17/10/89, pp. 11571/3.

99. DCN 17/10/89, p. 11565.

100. A direção da comissão era constituída por: Presidente: Francisco Dornelles – PFLIRJ]9; Vice-Presidente: Osmundo Rebouças – PMDBICE 29; Vice-Presidente: Ivo Vanderlinde – PMDBISC; Relator: José Serra – PMDBISP. A íntegra do relatório e do anteprojeto estão disponíveis em: COMISSÃO DO SISTEMA TRIBUTÁRIO, ORÇAMENTO E FINANÇAS — Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)

trocadas em relação às discussões futuras sobre temas específicos. Para citar apenas um exemplo, alguns dos mais preocupados em limitar a ação dos governos – atualmente uma obsessão dos conservadores – estavam mais frequentemente entre os constituintes progressistas, ressabiados com os abusos e arbitrariedades praticados durante o regime militar e o governo Sarney à revelia das instituições democráticas.

De todos, o comportamento mais surpreendente é precisamente o de José Serra – líder estudantil de esquerda exilado durante a ditadura, economista alinhado à esquerda do PSDB e crítico de algumas das medidas neoliberais de seu correligionário tucano e presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. Como se verá a seguir, posteriormente, Serra seria o autor da Emenda Constitucional 40, que revogou (sic) o conteúdo substancial do Art. 192. De forma algo paradoxal, decorrido mais algum tempo, em 2021, seria um dos poucos senadores a votarem contra o projeto de Lei Complementar que estabelecia a autonomia do Banco Central. Em artigo para o site Congresso em Fogo, sustentou que "A proposta é moralmente perversa e deve ser rejeitada, pois a independência política de um Banco Central aumenta a já enorme barreira que separa ricos e pobres."[101]

O teor do Art. 3° do Art. 192 (o teto de 12% para os juros reais), entretanto, era tudo o que a banca e seus agentes no governo e nas demais esferas do Estado temiam, pois correspondia àquilo pelo que, muitos de nós constituintes, lutáramos com tanto empenho e genuíno patriotismo: que a nova Constituição fosse um marco na redemocratização do Estado, resgatando-o da estrutura capturada pelo Executivo e pelo Sistema Financeiro.

A Constituição de 1946, e mesmo as Cartas impostas pelos governos militares, estipulavam a competência do Congresso Nacional para decidir sobre as principais questões econômicas, em particular

---

101. SERRA, José. Banco Central: quando autonomia significa mais desigualdade. CONGRESSO EM FOCO 09.02.2021 Atualizado em 10.10.2021. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/blogs-e-opiniao/colunistas/opiniao-jose-serra-autonomia-do-bcb/. Acesso em 05/04/2022

as relativas à dívida pública. De forma ilegítima e inconstitucional, essas atribuições foram gradativamente usurpadas por órgãos do governo, em geral entregues a executivos vinculados aos bancos. Um marco nesse processo, foi a Lei nº 4.595, de 31/12/64, no primeiro ano do regime militar, portanto, que criou o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central.

Pois bem, o Art. 3º do projeto de Gasparian, seguindo, aliás, o que determinava o Art. 25 do Ato das Disposições Transitórias[102] (seu teor será examinado mais detidamente a seguir) tratava de resgatar as prerrogativas do Congresso Nacional relativas à regulação do sistema financeiro, usurpadas por sucessivas medidas inconstitucionais dos governos militares.

O Art. 25 das Disposições Transitórias, ao se referir a "todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional", mirava diretamente as questões econômicas que a Lei nº 4.595/64 transferira para o Conselho Monetário Nacional e para o Banco Central.

---

102. Art. 25. Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a:
I – ação normativa;
II – alocação ou transferência de recursos de qualquer espécie.
§ 1º Os decretos-leis em tramitação no Congresso Nacional e por este não apreciados até a promulgação da Constituição terão seus efeitos regulados da seguinte forma:
I – se editados até 2 de setembro de 1988, serão apreciados pelo Congresso Nacional no prazo de até cento e oitenta dias a contar da promulgação da Constituição, não computado o recesso parlamentar;
II – decorrido o prazo definido no inciso anterior, e não havendo apreciação, os decretos-leis ali mencionados serão considerados rejeitados;
III – nas hipóteses definidas nos incisos I e II, terão plena validade os atos praticados na vigência dos respectivos decretos-leis, podendo o Congresso Nacional, se necessário, legislar sobre os efeitos deles remanescentes.
§ 2º Os decretos-leis editados entre 3 de setembro de 1988 e a promulgação da Constituição serão convertidos, nesta data, em medidas provisórias, aplicando-se-lhes as regras estabelecidas no Art. 62, parágrafo único.
Art. 52. Até que sejam fixadas as condições a que se refere o Art. 192, III, são vedados:
I – a instalação, no País, de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior;
II – o aumento do percentual de participação, no capital de instituições financeiras com sede no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior.
Parágrafo único. A vedação a que se refere este artigo não se aplica às autorizações resultantes de acordos internacionais, de reciprocidade, ou de interesse do Governo brasileiro.

O que dizia o Art. 3° do projeto de Gasparian?

> Art. 3º Fica extinto o Conselho Monetário Nacional, transferindo-se à Comissão Mista Permanente para Assuntos Econômicos e Financeiros, a ser constituída no âmbito do Congresso Nacional, a prerrogativa de legislar sobre matéria econômico-financeira.[103]

Note, caro leitor, o alcance desse dispositivo!

Mais! Só quem viveu no Brasil do final do Século XX e início do XXI com as escandalosas falências de bancos geridos por políticos ou por amigos de políticos (vide Calmões de Sá, Andrade Vieiras, Magalhães Pintos, Edmares Ferreiras, etc. etc...) é capaz de avaliar quanta razão tinha Gasparian ao propor em seu projeto que fosse criado um fundo de seguro de depósito bancário, com o objetivo de garantir pequenos depósitos e aplicações, mas, ao mesmo tempo, **vedava o uso de recursos da União no saneamento de instituições financeiras**.

Isso ficou especialmente claro depois que o Plano Real, em 1994, com todos os seus defeitos e após várias tentativas fracassadas de estabilização da moeda brasileira, colocou a inflação em patamares civilizados, não exatamente com a colaboração do Sistema Financeiro Nacional e internacional. A inflação elevada martirizava os assalariados e a população de baixa renda em geral mais gravemente. A classe média (com as contas remuneradas), os investidores, o governo e alguns segmentos do empresariado, principalmente aqueles que recebiam à vista ou a curto prazo e pagavam a prazos mais longos, podendo aplicar o "caixa" no mercado financeiro, conviviam bem e até lucravam com a inflação. Era o caso dos supermercados (que muitas vezes obtinham lucro maior com aplicações financeiras do que com a margem de lucro na venda de produtos) e, principalmente, dos bancos, que auferiam grandes lucros com o *float* dos recursos, o que por vezes mascarava a ineficiência,

---

103. DCN 17/10/89, p. 11565.

os riscos excessivos e outras fontes de prejuízos.[104] Como afirma Leandro Novais e Silva:

> "[...] o setor bancário encontrou uma nova realidade a partir de 1995. Com a rentabilidade desmascarada pelo fim da corrida inflacionária, as instituições financeiras tiveram que adotar providências de diversas ordens: aumento das tarifas bancárias, processo crescente de fusão e aquisições, formação de grupos bancários na tentativa de redução de custos de operação, com economias de escala e escopo (bancos múltiplos/bancos especializados)."[105]

De acordo com o mesmo autor, os bancos pequenos foram os mais afetados pela perda do lucro associado à inflação, mas também instituições financeiras maiores como os Bancos *Econômico*, *Nacional*, e *Bamerindus* (não por acaso, de propriedade de pessoas que apoiaram o golpe militar de 64, Sarney, Collor, FHC e todas as políticas econômicas antipovo de todos os governos brasileiros ao longo de sua existência como entidades financeiras e pessoas rentistas), aos quais se deveria somar alguns bancos estatais estaduais que, além de enfrentarem os mesmos problemas, foram usados irresponsavelmente pelos Poderes Executivos dos respectivos Estados. Todos eles sofreram processos de intervenção e ou liquidação, ou foram saneados com imensos prejuízos para o Tesouro Nacional, para os tesouros estaduais, para correntistas e investidores e principalmente para a população que, sem o saber, via impostos e outras formas de transferência de recursos públicos, contribuía mais do que recebia dos governos.

Prova do que acaba de ser dito, é que, em 2019 o deputado Gustavo Fruet (PDT-PR) pediu informações ao Banco Central sobre a situação dos extintos Banco Nacional e Banco Econômico, que receberam recursos da União por meio do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer). Em

---

104. Uma piada da época dizia que o melhor negócio do mundo era um banco bem administrado. O segundo melhor, um banco mal administrado, mas no Brasil poderia até ser o contrário.

105. Procurador do Banco Central do Brasil e mestrando em Direito Econômico pela UFMG, em seu artigo "Regulação, concorrência e o setor bancário – Reflexões. p. 182.

resposta, o BC informou que o Nacional, que teve a "parte boa" (sem dívidas) vendido ao Unibanco em condições muito favoráveis, ainda tinha uma dívida com o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER) de R$ 20,659 bilhões. Já o Banco Econômico amortizou R$ 12,732 bilhões do seu débito em 2013 e parcelou o restante em 180 meses. O saldo devedor, porém, ainda era de R$ 7,35 bilhões.[106]

Quase 30 anos depois do resgate das respeitáveis casas bancárias familiares, qual é a situação? Em 27 de março de 2023 parecia tranquilizadora e uma operação bem-sucedida, a julgar por matéria do Jornal Valor Econômico com o título "Maioria dos bancos do Proer está adimplente". Já no primeiro parágrafo, contudo, o otimismo era desmentido: "As dívidas com o BC dos bancos que receberam operações do Proer e tiveram decretação de liquidação extrajudicial somaram R$ 21,7 bilhões no fim de 2022, sendo que só R$ 26 milhões estão em execução." [107]

Aliás, outro dispositivo do projeto de Gasparian estabelecia que os crimes praticados na gestão das instituições financeiras seriam de competência da Justiça Federal e suas liquidações se dariam nos termos da lei que propunha. Para completar, extinguia as liquidações extrajudiciais de instituições financeiras, que acabavam sempre beneficiando seus acionistas controladores.

A utilização de recursos públicos no saneamento de bancos que faliram pela gestão temerária de seus controladores (que continuariam ricos depois de deixarem um rastro de ruína e empobrecimento) não é uma exclusividade brasileira. Segundo o prêmio Nobel Joseph Stiglitz, o já mencionado ex-economista-chefe do Banco Mundial e

---

106. BARBOSA, Marina. CALOTE DE BANCOS SOCORRIDOS POR FHC É SETE VEZES MAIOR QUE O TOTAL RECUPERADO PELA LAVA JATO. Congresso em Foco 15/10/2019. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/temas/economia/calote-de-bancos-socorridos-por-fhc-e-sete-vezes-o-recuperado-pela-lava-jato/. Acesso em 07/04-2022

107. SIMÃO, Edna. Maioria dos bancos do Proer está adimplente. Valor Econômico 27/03/2023. Disponível em: https://valor.globo.com/financas/noticia/2023/03/27/maioria-dos-bancos-do-proer-esta-adimplente.ghtml. Acesso em 26-09-23

chefe da assessoria econômica do então presidente Bill Clinton, as garantias e os resgates concedidos pelo governo às instituições financeiras quebradas ou em dificuldades pela crise de 2008, provocada por elas próprias, " aproximou-se dos 80% do PIB do país, ou seja, cerca de US$ 12 trilhões."[108] Ele observa que "O dinheiro foi fornecido de maneiras não transparentes, talvez porque o governo não quisesse que o público tivesse pleno conhecimento dos presentes que estavam sendo dados."[109] e acrescenta:

> "O governo decidiu não exercer nenhum controle sobre os que recebem enormes somas de dinheiro dos contribuintes, com base em que isso constituiria uma interferência nos mecanismos de uma economia de mercado – como se os resgates de US$ 1 trilhão fossem coerentes com esses princípios."[110]

Até aqui ele tratava do governo do republicano Bush, o que já deveria ser suficientemente escandaloso e motivo de revolta popular, mas a seguir se refere ao democrata Obama: "Não chega a surpreender que o governo Obama não tenha trilhado um caminho de fato novo." Obama, aliás, pouco entendia de economia e "comprou" a versão da corrente que favorecia o rentismo em relação à dívida pública e ao déficit do governo federal. "... era basicamente um conservador no tocante à política fiscal.", comenta a professora Kelton, (citada por Carlos Müller no texto introdutório a este livro sobre as questões teóricas relacionadas ao tema que abordo aqui).[111]

---

108. STIGLITZ, Joseph. O Mundo em Queda Livre – Os Estados Unidos, o mercado livre e o naufrágio da economia global. Tradução: José Viegas Filho. São Paulo: Companhia das Letras 2010. p. 177.

109. Idem p. 178

110. Idem, idem.

111. KELTON, Stephanie, op. cit. p. 16.

Uma Medida Provisória... e esdrúxula

Os parágrafos que integram este tópico tratam da Emenda Constitucional 106/2020, uma extravagância, mesmo para a exuberante produção legislativa brasileira,, pela rapidez como tramitou, mas sobretudo por conferir poderes discricionários excepcionais ao governo, suspendendo de uma penada a vigência de vários outros dispositivos constitucionais e legais, entre eles o "Teto de Gastos" (tão caro aos rentistas), a Lei de Responsabilidade Fiscal e as restrições às operações do Banco Central no mercado de capitais; tudo isso com escassíssimas exigências efetivas de transparência.

A origem da aberração pode ser buscada na crise econômica mundial de 2008 e, num segundo momento, no início da pandemia de Covid 19, quando os principais países desenvolvidos, por intermédio de seus bancos centrais, trataram de injetar dinheiro nas respectivas economias para evitar falências e aumento explosivo do desemprego, comprando títulos privados, além de recomprar seus próprios títulos públicos (nem sempre com transparência e isenção de vantagens espúrias). Semelhante preocupação em evitar graves impactos da pandemia sobre a atividade econômica foi a justificativa para a apresentação da Proposta de Emenda Constitucional 10 (PEC-10/20), conhecida como "PEC do orçamento de guerra" a fim de iludir a opinião pública criando, a impressão de urgência e de

se tratar de uma questão de "salvação nacional". Promulgada como Emenda Constitucional Nº 106, de 7 de maio de 2020, recebeu críticas à direita e à esquerda.

De acordo com a notícia veiculada pelo site da Câmara dos Deputados em 07/05/20,

> "O Congresso Nacional promulgou nesta quinta-feira (7), em sessão solene, a Emenda Constitucional 106, que flexibiliza regras fiscais, administrativas e financeiras durante o período de calamidade pública decorrente do novo coronavírus. O objetivo da emenda, conhecida como "orçamento de guerra", é dotar o governo de instrumentos para gerir as contas públicas e as ações de combate à pandemia da Covid-19."[112]

Em seu artigo mais relevante para o tema deste livro, a Emenda 106 estabelecia:

> Art. 7º O Banco Central do Brasil, limitado ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o Art. 1º desta Emenda Constitucional, e com vigência e efeitos restritos ao período de sua duração, fica autorizado a comprar e a vender:
>
> [...]
>
> II - os ativos, em mercados secundários nacionais no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos, desde que, no momento da compra, tenham classificação em categoria de risco de crédito no mercado local equivalente a BB- ou superior, conferida por pelo menos 1 (uma) das 3 (três) maiores agências internacionais de classificação de risco, e preço de referência publicado por entidade do mercado financeiro acreditada pelo Banco Central do Brasil.[113]

Para o ex-presidente do Banco Central, Gustavo Franco, isento de nostalgia em relação ao texto original da Constituição de 1988, posto que crítico severo de seu teor, em particular no que se referia aos direitos sociais e à ordem econômica, afirmou que "não é trabalho do BC

---

112. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Congresso promulga emenda constitucional do "orçamento de guerra" 07/05/2020 Disponível em: Congresso promulga emenda constitucional do "orçamento de guerra" - Notícias - Portal da Câmara dos Deputados (camara.leg.br)

113. Emenda Constitucional Nº 106, de 7 de maio de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc106.htm

comprar crédito privado".[114] Ele viu várias "esquisitices" na emenda, inclusive do ponto de vista da hierarquia das normas legais: "Circular regulando emenda constitucional, eu nunca tinha visto isso. É muito esquisito...",[115] afirmou referindo-se ao Art. 8º da Emenda Constitucional, segundo o qual, "Durante a vigência desta Emenda Constitucional, o Banco Central do Brasil editará regulamentação sobre exigências de contrapartidas ao comprar ativos de instituições financeiras..."[116] Para Franco era esquisito, mas como se constata nas páginas anteriores, a subversão hierárquica das normas legais no caso parece aparentada com o maligno parecer de Saulo Ramos. Sarcasticamente, Franco apontou outra "esquisitice":

> "Também é muito esquisito emenda constitucional que fala o rating do papel que o Banco Central vai ter de emproestar. Falando de rating BB-. Sou da época em que se discutia se o Banco Central do Brasil tinha letra maiúscula no texto constitucional. Agora é outro esquema. É uma situação muito anômala, disse."[117]

Gustavo Franco também marcou a diferença entre a compra de títulos privados por parte do banco central dos EUA (FED) e as operações autorizadas pela Emenda Constitucional: Lá isso ocorreu...

> "num mercado de capitais extremamente desenvolvido. Aqui é diferente. O Banco Central não tem nenhum traquejo para fazer operações com o setor privado, nenhuma prática ou capacidade de varejo, nem capacidade de entender risco privado de crédito."[118]

Já o economista Jairo Saddi, em artigo jornalístico defendeu tese favorável à "inovação", ao avaliar o texto final da Emenda Constitucional,

---

114. HIRATA, Lucas. não é trabalho do BC comprar crédito privado, diz Gustavo Franco. Valor Econômico, 21/07/20. Disponível em: https://valor.globo.com/live/noticia/2020/07/21/nao-e-trabalho-do-bc-comprar-credito-privado-diz-gustavo-franco.ghtml

115. Idem, idem.

116. Idem, idem.

117. Idem, idem.

118. Idem, idem.

que acolheu alterações ao projeto original introduzidas na Câmara dos Deputados. Observou que os parlamentares introduziram:

> "quatro parágrafos que não apenas dificultam o processo de atuação do BC, mas a tornam quase impossível. Ja´no primeiro parágrafo, o artigo afirma que será dada preferência à aquisição de títulos emitidos por microempresas e por pequenas e médias empresas. Parece desnecessário nos alongar aqui, por tão óbvio que é, e tanto em razões de economia de escala quanto de escopo, mas, neste tipo de organização empresarial, *o crédito simplesmente não chega e tais empresas não são emissoras de títulos privados sujeitos à aquisição pelo BC."* [Grifos no original][119]

Duas outras ressalvas de Saddi merecem destaque: a que se refere ao parágrafo 2º do Art. 7º, que determinava que o BC deveria publicar "diariamente as operações realizadas de forma individualizada, com todas as respectivas informações, inclusive as condições financeiras e econômicas das operações, como taxas de juros pactuadas, valores envolvidos e prazos."[120] Para ele, a exigência fazia "tábula rasa do sigilo bancário e do dever de fidúcia do gestor financeiro quando usa de recursos de terceiros.", além de ser "pouco aplicável", prevendo que enfrentaria "sérios entraves".[121]

A última crítica de Saddi dizia respeito ao Inciso II do Art. 7º, segundo o qual, "os ativos, em mercados secundários nacionais no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos, desde que, no momento da compra, tenham classificação em categoria de risco de crédito no mercado local equivalente a BB- ou superior, conferida por pelo menos 1 (uma) das 3 (três) maiores agências internacionais de classificação de risco, e preço de referência publicado por entidade do mercado financeiro acreditada pelo Banco Central do Brasil."[122]

---

119. SADDI, Jairo. Emenda Constitucional Nº 106/2020. Valor Econômico 20 de maio de 2020. Disponível em: https://valor.globo.com/opiniao/coluna/emenda-constitucional-106-2020.ghtml

120. Idem, idem.

121. Idem, idem.

122. Idem, idem.

> "A classificação BB- ja´é considerada como junk bond, portanto, inferior, de alto risco (o chamado investment grade é BBB ou Baa), e sua precificação não é simples, até porque rating é, em alguns casos, contratado pelo emissor, num potencial conflito de interesse entre contratante e emissor e, em geral, caro. Não apenas só as maiores emissões conseguem ter ratings, como também ele não é a prova cabal da ausência de risco, mas apenas uma avaliação de terceiros sobre a capacidade da empresa em honrar suas obrigações até aquela data."[123]

Para os observadores críticos da atuação do sistema financeiro no Brasil, a emenda tinha aspectos mais graves para as finanças públicas e para as instituições democráticas. Como notou Paulo Kliass, doutor em economia e membro da carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo federal, já a origem da PEC denunciava seus propósitos: "A proposição foi articulada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia, e tem em suas digitais claramente uma encomenda vinda do coração do financismo.", afirmou em artigo para o site Brasil 247.[124]

A razão da suspensão dos dispositivos legais estabelecidas na emenda era mais subjetiva do que econômica, quase psicanalítica. segundo Kliass, "os membros da equipe de Paulo Guedes estão morrendo de medo de serem enquadrados por descumprimento das regras draconianas da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)".[125] No mesmo artigo, ele acrescentava que o problema não se limitava à Emenda Constitucional que sequer seria necessária para afastar os temores dos guedistas pois...

> "esse receio de processos judiciais por parte dos responsáveis do comando da economia foi objeto de uma Medida Provisória (MP) encomendada para esse fim. A MP 930/2020 contém um artigo específico que isenta os dirigentes do Banco Central (BC) de qualquer possibilidade de responsabilização por atos cometidos durante pandemia. Na verdade, trata-se de

123. Idem, idem.

124. KLIASS, Paulo. PEC 10 e a farra do financismo. Brasil 247. 7 de abril de 2020. Atualizado em 14 de maio de 2020. Disponível em: PEC 10 e a farra do financismo - Paulo Kliass - Brasil 247

125. Idem, idem.

uma verdadeira licença para matar. Algo como se fosse um excludente de ilicitude para o âmbito do mundo das finanças. Uma loucura!"[126]

O disposto no Art. 7º, traduzido em português comum e corrente, conforme Kliass significa que

> "No limite, o BC poderia comprar títulos que estejam valendo apenas depois da crise e chegar até mesmo a pagar o valor de face dos mesmos. Quem controla? Sem problema, pois a MP acima mencionada livra os responsáveis pelos atos de qualquer tipo de responsabilização judicial."[127]

Para o economista, o mais surpreendente é que o BC ficava

> "autorizado a negociar direitos de crédito e títulos privados de crédito em mercados secundários. E essas operações poderão ocorrer no mercado financeiro "stricto sensu", no mercado de capitais e no mercado de pagamentos. Com isso, abre-se uma avenida para que a tecnocracia do órgão regulador e fiscalizador do sistema financeiro passe a atuar como parte do mesmo. Afinal, são mais do que conhecidas as suspeitas relações incestuosas entre a direção do órgão regulador e as instituições do sistema financeiro."[128]

O tamanho da "avenida", mencionada por Kliass chegou a ser quantificada – ou "precificada", para usar o jargão do mercado financeiro: Durante a tramitação da PEC, conforme a jornalista da Agência Pública e do site Brasil de Fato, Elisangela Colodeti, Roberto Campos Neto, anunciou que, caso fosse aprovada, os gastos chegariam a R$ 972,9 bilhões. "Coincidência ou não", prossegue ela, "um levantamento publicado em novembro de 2019, apontou que o tamanho da 'carteira de créditos podres' dos bancos é estimado em R$915 bilhões, sem correção da inflação, se considerados os débitos acumulados nos últimos 15 anos."[129]

---

126. Idem, idem.

127. Idem, idem.

128. Idem, idem.

129. COLODETI, Elisangela. Há indícios de que banqueiros tenham influenciado mudança irregular na Constituição, apesar do apelo de especialistas. Brasil de Fato 18/09/2020 Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2020/09/18/brasil-pode-assumir-prejuizo-de-r-1-trilhao-comprando-papeis-podres-de-bancos

O que isso, significa? A mesma jornalista respondeu: Para comparação, estima-se que com o auxílio emergencial pago a quase 80 milhões de brasileiros, nos meses de abril, maio e junho, por exemplo, o governo federal tenha gastado R$ 154,4 bilhões.[130]

Como estabelecia o próprio texto da Emenda, ela tinha prazo de vigência definido, embora impreciso: "Art. 11. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação e ficará automaticamente revogada na data do encerramento do estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional." Com isso, perdeu vigência em 1º de janeiro de 2021, menos de oito meses depois de promulgada. Embora o parágrafo 3º do Art. 7º determinasse que "O Presidente do Banco Central do Brasil prestará contas ao Congresso Nacional, a cada 30 (trinta) dias, do conjunto das operações previstas neste artigo…", nas pesquisas para a edição atualizada deste livro, não foi possível encontrar nenhum documento a respeito. Se alguma operação foi realizada, deveria ter sido informada ao Congresso e por ele divulgada, o que, ao que tudo indica, não ocorreu. Já o noticiário sobre irregularidades envolvendo gastos públicos, a pretexto de combate à pandemia de Covid-19, foi abundante.

Diante do exposto, peço desculpas aos leitores pela digressão. Meu propósito foi enfatizar a importância desta incrível e triste história da Emenda Constitucional 106 e seus patrocinadores desalmados, parafraseando Gabriel Garcia Márquez[131], porque o episódio é, em tudo e por tudo, emblemático do que pretendi denunciar e provar sobre como e com que facilidade e desfaçatez o Sistema Financeiro e seus agentes políticos sequestraram e continuam sequestrando a economia brasileira.

---

130. Idem, idem.

131. Alusão à novela "A incrível e triste história de Cândida Erendira e sua avó desalmada".

De volta à voracidade dos bancos em relação ao dinheiro público

Outro problema apontado por Stiglitz (cujo texto me foi passado por Carlos Müller) é que tampouco foi nova a consequência do déficit e do aumento da dívida pública decorrente da generosidade com os banqueiros utilizando dinheiro dos contribuintes:

> "O legado da dívida comprometerá os programas econômicos e sociais nos próximos anos. Com efeito, poucos meses depois dos resgates, o tamanho do déficit estava sendo usado como desculpa para reduzir a escala da reforma do sistema de saúde pública."[132]

O que aconteceu nos EUA, em 2008, é o que acontece normalmente na maioria dos países, inclusive no Brasil (onde essa crise da primeira década do século XX não chegou a gerar uma crise bancária, embora tenha derrubado o PIB), quando o sistema financeiro é afetado por crises geradas por ele próprio.

Mais recentemente, já em março de 2023, durante o seminário "Estratégias de Desenvolvimento Sustentável para o Século XXI", organizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) em parceria com a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), Stiglitz comentou de forma direta e contundente a política de juros do Banco Central sob o comando de Roberto Campos Neto:

---

132. STIGLITZ op. Cit. P 179

"**A taxa de juros de vocês é de fato chocante**. *Os números que vocês estão falando, de 13,75%, ou 8% real, é* **o tipo de taxa de juros que vai matar qualquer economia**. *O que é impressionante no* **Brasil** *é que* **sobreviveu ao que seria, de fato, uma pena de morte***"*, afirmou, acrescentando que o Brasil, historicamente, tem **altas taxas que resultaram em uma "desvantagem competitiva"**. Afirmou ainda que o patamar dos juros básicos "desencorajam os investimentos" no país. "Eu diria que, **se vocês [brasileiros] tivessem uma política monetária mais razoável, estariam com um crescimento econômico muito maior**", declarou.

Stiglitz também defendeu que não é adequado aumentar as taxas de juros para controlar a inflação. Segundo ele, "**altas taxas de juros são contraprodutivas**" e **podem resultar em mais inflação**. "**Quando você aumenta a taxa de juros, você desconta mais do futuro**", disse.[133]

Dias antes do Seminário do BNDES, André Lara Resende, que foi o mediador do painel no qual participou Stiglitz, fez suas críticas à atuação do Banco Central em entrevista ao programa Canal Livre, da TV Bandeirantes. Na ocasião, afirmou que a manutenção da taxa Selic em 13,75% ao ano é um erro, pois desaquece a economia sem combater efetivamente a inflação e, com a autoridade de quem foi um dos autores do Plano Real, disse: "se a taxa de juros alta combatesse a inflação, nós não precisaríamos ter feito o Plano Real". "Quando eu assumi a diretoria do BC (nos anos 1980), nós tínhamos a maior taxa básica de juros da história e não havia sinal de que a inflação ia retroceder".[134]

---

133. Seminário "Estratégias de Desenvolvimento Sustentável para o Século XXI" Vídeo disponível em https://www.youtube.com/watch?v=HXsbSiOH8bE e trechos da participação de Stiglitz disponíveis em Taxa de juros no Brasil é "chocante", diz Nobel de Economia. Site Poder 360 20/03/23. Disponível em: Taxa de juros no Brasil é "chocante", diz Nobel de Economia (poder360.com.br). Grifos meus.

134. BARBOSA, Jorge. André Lara Resende: taxa de juros de 13,75% está errada. O Estado de S. Paulo, 13/02/2023, 09h16 Disponível em: https://www.estadao.com.br/economia/andre-lara-resende-taxa-juros-esta-errada/

Na crise de 2008, comentada por Stiglitz, dois países se destacaram por adotarem políticas que salvaram o sistema bancário, mas não os banqueiros. Deixaram quebrar alguns bancos, estatizaram outros que podiam ser recuperados, os revenderam a outros empresários depois de saneados e processarem os donos que praticaram gestão fraudulenta: a Suécia e a Islândia. Seria dessa forma que quebras de banco no Brasil seriam tratadas, se o Art. 192 da Constituição e uma lei complementar que o regulamentasse, no espírito proposto por Gasparian, tivessem se tornado efetivos.

À época da Constituinte, os bancos estrangeiros vinham aumentando sua participação no mercado financeiro brasileiro de forma avassaladora – a situação se alterou um pouco nos últimos anos, principalmente pelas mudanças de estratégia global por parte dos bancos multinacionais, embora isso tenha sido acompanhado de um processo de concentração bancária, com um aumento extraordinário da fatia do mercado controlado pelos maiores bancos privados nacionais.

Gasparian tratou de estabelecer limites ao avanço dos bancos estrangeiros que, em muitos aspectos, além de predatório, envolvia múltiplas práticas de abuso de poder econômico. Por isso, propôs um sistema de reciprocidade pelo qual essas instituições só poderiam ter o número de agências e praticar as operações que os bancos brasileiros pudessem ter e fazer em seus respectivos países de origem, o que seria uma medida inócua.

O Banco Central era e continua sendo presidido e dirigido, frequentemente, por banqueiros no sistema conhecido como "porta giratória", pelo qual executivos chegam ao BC provenientes de bancos privados e a eles voltam com informações de alto valor (para não falar dos funcionários que, sendo técnicos, se tornam banqueiros após passar pelo BC). Entre os inúmeros casos, talvez o mais clamoroso, até porque envolvia um economista respeitado e rico, é o de Mário Henrique Simonsen "Após a saída do Ministério da Fazenda, em 1979, foi

convidado a participar do conselho do Citicorp, holding controladora do Citibank, o maior banco credor do Brasil, função que exerceu até 1995.", lembra a historiadora Monica Piccolo Almeida.[135]

Em 17 de maio de 2022, o site Poder 360 publicou matéria estarrecedora sobre essa promiscuidade entre o sistema financeiro e a área econômica do governo. Depois de fazer um levantamento sobre o destino profissional de ocupantes de cargos na área econômica ao deixar os governos de FHC, Itamar, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro, constatou que de 85 pessoas que chefiaram as áreas de Economia/Fazenda, Política Econômica e Tesouro Nacional, além dos presidentes e diretores do BC (Banco Central), ao menos 37 foram diretamente para instituições financeiras privadas. Há 11 que prestaram consultoria e atividades acadêmicas. Outros 9 foram para órgãos multilaterais, como FMI e Banco Mundial." Também credores do Brasil em algum momento![136]

A reportagem destacava que "Só no Tesouro Nacional, os últimos 5 chefes foram fisgados por grandes instituições financeiras" .... Quanto aos principais destinos desses quadros cobiçados, "Itaú Unibanco é a instituição que mais recruta perfis que passaram por funções-chave na máquina pública logo depois de deixaram o setor público". Como se sabe, O Itaú-Unibanco é o maior banco privado do país, o que por si só justifica um destaque no ranking. Em seguida, aparecem BTG, de André Esteves/Nelson Jobim, conforme acima referido e Gávea Investimentos –fundada por Armínio Fraga, ex-presidente do BC."[137]

---

135. ALMEIDA, Monica Piccolo. Agentes e agências no ocaso da ditadura empresarial militar e a reedição do "Milagre". Albuquerque: revista de História, Campo Grande, MS, v. 6 n. 11 p. 231-264, jan./jun. 2014. Disponível em: https://periodicos.ufms.br/index.php/AlbRHis/article/view/4066/3249

136. RODRIGUES, Douglas. Poder 360, 17 de maio de 20220 44% foram da área econômica para bancos... Disponível em: https://www.poder360.com.br/economia/44-da-area-economica-foram-para-bancos-desde-o-plano-real/

137. Idem, idem.



Fonte: Poder 360[138]

Há uma ressalva importante a fazer a respeito do destino dessas pessoas ao sair do governo: um emprego numa instituição financeira privada não é o mesmo que ser nomeado para uma instituição multilateral, como o gráfico pode dar a entender. Por exemplo, Paulo Nogueira Batista Jr. (citado no texto de Carlos Müller), foi negociador da dívida sob o ministro Funaro, tendo com ele defendido posições nacionalistas. Sob o governo Lula, foi indicado diretor do FMI e mantido no cargo por Dilma. O Brasil, então, já não era submetido aos programas de "ajustes" recessivos para pagar a dívida externa, mas

138. Idem, idem.

se tornara credor da instituição e tratava de obter maior participação nas instâncias de decisão dessas instituições, controladas pelos EUA e pelos países europeus.



Fonte: Poder 360[139]

A ninguém ocorre negar o conflito de interesses inerente a este "troca-troca" obsceno do ponto de vista do interesse público. Tanto que Dilma sancionou um decreto, o de nº 12.813, em 16 de maio de 2013, publicado no dia seguinte, ampliando de 4 para 6 meses a quarentena; isto é, o

139. Idem, idem.

intervalo exigido entre o afastamento do cargo e a posse em outro cargo ou emprego em relação aos quais possa haver conflito de interesse relativo ao acesso a informações privilegiadas obtidas na função anterior. A bem da verdade, o prazo era e continuava sendo exíguo, tanto que em seu projeto de Lei Complementar, que regulava o Art. 192 da Constituição, o deputado Fernando Gasparian, este sim, um verdadeiro patriota e que sabia do que estava tratando, previa um prazo de 4 anos e estabelecia a exigência de que "No mínimo um terço da Diretoria do Banco Central será ocupada por funcionários de carreira, eleitos em pleito cujas regras serão definidas pela Administração do Banco Central."[140]

Pelo projeto de Gasparian, o BC passava a ter menos e não mais autonomia, como tantas vezes defenderam e finalmente obtiveram os representantes do sistema financeiro sob o governo Bolsonaro e seu ministro financista Paulo Guedes, para quem a autonomia era "um projeto antigo, um sonho de mais de 40 anos."[141] Na verdade, não existe banco central autônomo. Existem os que são subordinados aos interesses nacionais definidos democraticamente e os que são "autônomos" em relação a esses interesses nacionais porque são subordinados aos interesses do Sistema Financeiro. Quando são subordinados a governos que não têm compromisso com os interesses nacionais, na prática, atuam a serviço do sistema financeiro ao mesmo tempo que concedem privilégios a rentistas e políticos, agentes dos primeiros. Para evitar isso, Gasparian propunha que:

> "O Banco Central do Brasil responderá pela execução da política monetária, creditícia e cambial, de acordo com o disposto na Lei Orçamentária Federal, nos Planos de Desenvolvimento aprovados pelo Congresso Nacional e nas normas emitidas pela Comissão Mista Permanente para Assuntos Econômicos e Financeiros do Congresso Nacional."[142]

---

140. DCN 17/10/89, pp. 11565/86.

141. MÁXIMO Wellton. Guedes: autonomia do Banco Central trará estabilidade monetária Agência Brasil. 08 de fevereiro de 2021. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-02/guedes-autonomia-do-banco-central-trara-estabilidade-monetaria

142. DCN 17/10/89, p. 11566.

O projeto reduzia a promiscuidade entre o sistema financeiro e o Banco Central ao vedar que a presidência e as diretorias viessem a ser ocupadas por cidadãos que tivessem exercido, nos últimos quatro anos anteriores à indicação, função de direção de qualquer entidade financeira privada.

Antes que ao leitor ocorra que o BC poderia ser manipulado por governos "gastadores" que nomeassem diretorias com critérios políticos, como ocorre atualmente com as agências reguladoras, o projeto determinava que o presidente e os 5 diretores seriam nomeados pelo Presidente da República para mandatos de 5 anos (convém lembrar que naquele momento, o mandato presidencial era também de 5 anos. Portanto, o mandato do presidente do BC não seria "descasado" do presidencial, como interessadamente estipularam os autores do projeto de autonomia aprovado em 2021) escolhidos entre brasileiros de ilibada reputação e notória capacidade em assuntos econômico-financeiros, após ter suas indicações aprovadas pelo Senado Federal, que poderia também votar suas destituições ou apreciar expediente do Presidente da República, nesse sentido.[143]

Como de praxe, Gasparian incluía ao final do projeto a legislação citada em sua proposta, inclusive a íntegra do Art. 192, e o §3°, que limitava os juros reais a 12%. A quem lê o projeto isoladamente chama a atenção que se refira a "juros" apenas uma vez e tangencialmente[144] e não mencione o limite de 12% para os juros reais e que, em nenhum de seus dispositivos, mencione o crime de usura. É que ambos constavam de outro projeto, como se verá a seguir.

O PLP 162/89 recebeu, finalmente, o parecer favorável do relator Antônio Mariz pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, com substitutivo, em 07 de junho de 1990. No mesmo

143. DCN 17/10/89, p. 11567.

144. A Comissão Mista Permanente para Assuntos Econômicos e Financeiros do Congresso Nacional estimulará a abertura de novos agentes financeiros, notadamente os de pequeno e médio portes, a fim de que as vantagens da economia de mercado se façam sentir com a redução das taxas de juros reais. DCN 20/09/88, p. 3250 (versão do PL983/88) e DCN 17/19/89, p. 11566 (versão do PLP 162/89).

dia foi concedido vistas ao deputado Paes Landim,[145] outro notório agente político do sistema financeiro [...] e de outros *lobbies*.[146] Landim fez o que dele se esperava: Reteve o projeto, impedindo sua tramitação. Nas eleições de outubro, Gasparian não se reelegeu[147] e seu

145. Parecer do relator, dep. Antonio Mariz, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, com substitutivo, deste e dos PLP 124/89, PLP 154/89, PLP 165/89, PLP 166/89, PLP 178/89, apensados. Vista ao dep. Paes Landim. DCN 11/08/90, p. 9186, col 02.

146. José Francisco Paes Landim nasceu em São João do Piauí (PI), em 1937. Iniciou a vida política na União Democrática Nacional (UDN), em 1954. Em 1962 elegeu-se deputado estadual. Foi cassado em 1964 e, em 1969, foi nomeado chefe do serviço jurídico do Departamento de Estradas de Rodagem (DER) e, em 1972, assessor jurídico do Ministério das Minas e Energia. Em 1982, filiou-se ao Partido Democrático Social (PDS). Em 1984, apoiou a candidatura de Paulo Maluf, de quem era amigo. No ano seguinte, foi exonerado da diretoria da Faculdade de Estudos Sociais da UnB, pelo então reitor Cristovam Buarque, em razão da falsificação de presença de um aluno, filho do ex-presidente do IBC, Otávio Rainho da Silva Neves. Ainda em 1985, foi citado no escândalo envolvendo Ibrahim Abi-Ackel, acusado de contrabandear pedras preciosas quando ocupava o Ministério da Justiça. Paes Landim apareceu no episódio por ser amigo do ex-ministro, advogado e sócio num escritório de consultoria.

Desligou-se do PDS em 1985 e no ano seguinte filiou-se ao Partido da Frente Liberal (PFL), elegendo-se deputado federal pelo Piauí. Sua eleição chegou a ser contestada por conta de demissão da UnB, mas não perdeu o mandato. Pertencente ao Centrão, durante a Constituinte, votou a favor do mandato de 5 anos para Sarney. Pronunciou-se contra o rompimento de relações diplomáticas com países que praticavam discriminação racial, e contra o reconhecimento de direitos como a remuneração de 50% para o trabalho extra, a jornada semanal de 40 horas, o aviso prévio proporcional, o voto aos 16 anos, o limite de 12% ao ano para os juros reais, a proibição do comércio de sangue e a limitação dos encargos da dívida externa.

Em 1991, tornou-se vice-líder do bloco parlamentar formado pelo PFL, PSC, e partidos da Reconstrução Nacional (PRN), da Mobilização Nacional (PMN) e Social Trabalhista (PST), que davam sustentação a Collor de Mello. Apesar disso, na sessão de 29/09/1992, votou a favor da abertura do processo de *impeachment*.

Em 1993, o economista e ex-assessor do Senado, José Carlos Alves dos Santos, denunciou a chamada "máfia do orçamento", envolvendo 24 parlamentares, entre os quais Paes Landim, 7 ministros e 3 governadores em um esquema de corrupção ligado a empresas da construção para desviar verbas públicas mediante inclusão de gastos no orçamento da União. Uma das principais envolvidas, a empreiteira *Servaz* citou Paes Landim como autor da emenda para financiar a maior obra da empresa, o açude de Genipapo, em sua terra natal. Apesar de ter recebido US$ 2 milhões para construir o açude, segundo o relatório de auditoria do Ministério da Integração Regional, apenas 19% das obras foram concluídas, e na ocasião a obra estava completamente parada. Ao longo do inquérito, Landim não conseguiu explicar a alta movimentação financeira em sua conta bancária desde 1990, quando teria recebido créditos de US$ 803 mil. Alegou ter recebido ajuda financeira e adiantamentos de honorários, sonegando impostos à Receita Federal. Concluídos os trabalhos da comissão, outros foram cassados, mas Paes Landim foi inocentado.

Reelegeu-se sucessivamente até hoje (8 legislaturas). Sua atuação parlamentar é sistematicamente reacionária. Em 2004 deixou o PFL e filiou-se ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Faz parte do grupo de parlamentares cuja investigação foi autorizada pelo ministro Edson Fachin, do STF, no âmbito da Operação Lava Jato, acusado por delatores da construtora *Odebrecht* de ter recebido R$ 180 mil.

147. Com Collor na Presidência, houve eleições em 1990 para governador, senador, deputados federal e estadual. Pela primeira vez houve votação em todos os 26 estados e no Distrito Federal, nas quais votaram 83 milhões de eleitores. Foi uma eleição fortemente polarizada, na esteira das eleições presidenciais do ano anterior e pela maneira conflitiva de Collor governar. Os governistas ganharam em 15 estados e os oposicionistas em 12. Muitos constituintes não disputaram a eleição por desencanto ou por motivos pessoais (como eu). Outros, apesar de um desempenho parlamentar importante e de alta visibilidade popular, enfrentaram dificuldades para o financiamento de suas campanhas, uma vez que seus posicionamentos contrariaram interesses poderosos, como os do Sistema Financeiro, ou foram levados de roldão pelo maniqueísmo Collor/Lula em alguns dos principais colégios eleitorais. Foi o caso de alguns dos parlamentares que se destacaram na discussão de temas como os artigos 192 e 26 do ADCT, como Pompeu de Souza. Severo Gomes teve a candidatura à reeleição ao Senado negada pelo PMDB, controlado por Orestes Quércia, para entregá-la a Guilherme Afif Domingos, do Partido Liberal (PL). Brandão Monteiro reelegeu-se, mas licenciou-se para assumir a Secretaria de Transportes do Rio de Janeiro no segundo governo Brizola (1991-1994). Enfim, a lista seria longa, com informações do Dicionário Histórico Biográfico do CPDOC-FGV.

projeto foi arquivado em 02/02/91 por não ter cumprido as exigências de tramitação do regimento da Câmara. Os mesmos destinos tiveram os projetos de decreto legislativo dele próprio e de Brandão Monteiro, que suspendiam a vigência do parecer do Consultor-Geral, Saulo Ramos, e da circular do Banco Central, base legal para a não aplicação imediata do limite para os juros reais em 12% sem que uma lei complementar o regulamentasse.

Um episódio do qual me recordo ao escrever este livro, ocorrido durante a elaboração da Constituinte, quando ele era um dos Constituintes como eu, mostra o quanto Paes Landim era notoriamente alinhado ao *lobby* do sistema financeiro e capaz de agir como tal com absoluta desfaçatez.

> *Eram três horas da manhã quando Mário Covas, nosso líder, eu mesmo e mais alguns colegas, concluíamos um texto e sua estratégia para aprová-lo em plenário da Constituinte horas depois.*
>
> *Covas pegou o telefone e pediu à secretária que ligasse para Paes.*
>
> *Covas: Paes* [...] *e relatou toda a estratégia para aprovar o texto.*
>
> *Após ouvir tudo atentamente, Paes disse: "mas Covas, há um equívoco, tu me acordaste a esta hora, mas tu querias mesmo era falar com o Paes de Andrade* (constituinte do PMDB/CE)*, eu sou o Paes Landim* [...]*"*
>
> *Tivemos que refazer tudo e não dormimos, pois, o Landim era do Centrão.*

Projetos definem crime de usura e limitam juros reais a 12%

Imediatamente após a apresentação dos projetos de regulamentação do Art. 192 e do limite de 12% para os juros, os adversários da regulamentação no sistema financeiro e seus agentes no Congresso Nacional entraram em ação, recorrendo a vários expedientes. Houve tentativas de fatiar a lei complementar mencionada na Constituição em várias leis correlatas, o que permitiria ir deixando de fora os aspectos particularmente indesejados, como a devolução das prerrogativas de normatização ao Legislativo e o limite para os 12% – era um jogo duplo porque em outros momentos insistiam na necessidade de uma Lei Complementar para todo o disposto no Art. 192.

Mesmo essa estratégia envolvia riscos e os governos e suas bancadas optaram por "empurrar com a barriga" até que a lei se tornasse irrelevante. Isso aconteceu de duas formas.

A primeira foi aplicar novamente truques do tempo da Constituinte: procrastinar, jogar para discussão em comissões onde parlamentares "de confiança" fariam de tudo para impedir a aprovação, salvo com emendas que os descaracterizassem ou adiar a tramitação até que houvesse condições adequadas para rejeitá-los ou torná-los "palatáveis".

Pelo regimento da Câmara dos Deputados da época, a primeira comissão a discutir um projeto era a de Constituição e Justiça e de

Cidadania, para o "exame de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, bem como para a adequação da redação."[148] Não por coincidência, quando os projetos de Gasparian chegaram a essa primeira comissão, foram postos para "dormir o sono dos justos".

O PL 982/88, que definia o crime de usura e fixava o limite de 12%, recebeu parecer do relator, dep. Carlos Vinagre, "pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com emendas, em 28/03/1990 e, no mesmo dia, foi concedida vista ao deputado Paes Landim."[149] Olha ele aí outra vez...

Como era de seu feitio, Gasparian apresentou um projeto claro e sintético para definir o crime de usura e limitar os juros reais a 12%. Segundo o Art. 1°, constituía "crime de usura cobrar juros reais superiores a doze por cento ao ano." Já o parágrafo único definia juros reais como "os resultantes da divisão dos juros nominais da operação, pelo índice indicativo da inflação do período de tempo da mesma."

O texto atribuía ao Banco Central a tarefa de indicar o índice a ser adotado para o cálculo dos juros reais. "Comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão do crédito" ficavam sob os 12%.

De acordo com o projeto, não seria admitida a suspensão da pena e livramento condicional para condenados por usura e atribuía ao Banco Central fiscalizar o cumprimento da lei pelas instituições financeiras, podendo "decretar a suspensão provisória ou definitiva das atividades da entidade infratora."[150]

---

148. À época, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania era a primeira a examinar os projetos de lei. Atualmente é a última. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Art. 53, Inciso III – com redação da Resolução n° 20/2004. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>.

149. DCN 26/04/90, p. 3573. Ficha de Tramitação do PL 982/1988. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=185474>.

150. Projeto de Lei n° 982, de 1988 (Do Sr. Fernando Gasparian).
Define o crime de usura e dá outras providências.
O Congresso Nacional decreta:
Art. 1° Constitui crime de usura cobrar juros reais superiores a doze por cento ao ano.
Parágrafo único. Entende-se por juros reais, os resultantes da divisão dos juros nominais da operação, pelo índice indicativo da inflação do período de tempo da mesma.

Conforme o registro de tramitação de projetos da Câmara dos Deputados, em 25/04/1990 a Mesa deferiu requerimento de Gasparian solicitando a retirada do Projeto.[151] Não foi possível apurar o motivo da solicitação. Talvez tenha sido para apoiar outros projetos semelhantes cuja tramitação estivesse mais avançada. Era o caso do projeto de lei do deputado Gastone Righi, um parlamentar de atuação controvertida, como se verá adiante neste livro.

Righi era autor de um projeto, o PL 602, de 1983 (sic), que, por meio de uma alteração da Lei nº 1.521, de 26/12/1951 (Lei dos Crimes Contra a Economia Popular), definia usura, limitava os juros reais a 12% ao ano e proibia a exigência de saldos médios ou sujeição a contratos de outra natureza para concessão de empréstimos (ou seja, proibia a chamada

---

O Banco Central indicará o índice a ser adotado para o cálculo dos juros reais.
Pena: Detenção de 6 meses a 2 anos e multa de valor equivalente de 100 (cem) Obrigações do Tesouro Nacional a 500 (quinhentas) Obrigações do Tesouro Nacional.
Art. 2° Para os efeitos do artigo anterior, incluem-se na taxa de juros reais as comissões e quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente referidas à concessão do crédito.
Art. 3° Nas mesmas penas incorrerão os procuradores, mandatários ou mediadores intervenientes na operação usurária, bem como os cessionários de crédito usurário que, cientes de sua natureza ilícita, o fizerem valer em sucessiva transmissão ou execução judicial.
Art. 4° São circunstâncias agravantes de crime de usura:
I – ser cometido em época de grave crise econômica;
II – ocasionar grave dano individual;
III – dissimular-se a natureza usurária do contrato;
IV – quando cometido:
a) por pessoa cuja condição econômico-social seja manifestamente superior à da vítima;
b) em detrimento de trabalhadores, assalariados, de menores de 18 anos ou de deficientes mentais.
Art. 5° A estipulação de juros reais usurários será nula, devendo o juiz ajustá-los à taxa legal ou, caso já tenha sido cumprida, ordenar a restituição em dobro de quantia paga em excesso, com valores reais e juros legais a contar da data de pagamento indevido.
Art. 6° No crime de usura haverá suspensão da pena e livramento condicional em todos os casos permitidos pela legislação penal.
Art. 7° Caberá ao Banco Central do Brasil, entre as suas atribuições, exercer rotineira fiscalização das demais instituições financeiras de modo a que todo o sistema financeiro nacional se mantenha em estrito cumprimento da disposição constitucional que fixou a margem permitida de juros legais.
Parágrafo único. Além das disposições penais cabíveis, poderá o Banco Central decretar a suspensão provisória ou definitiva das atividades da entidade infratora.
Art. 8° Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, mantidas as disposições contidas no Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933, e respectivas alterações, no que não contrariem a presente lei.
Art. 9° A proibição da usura abrange quaisquer obrigações civis, comerciais ou bancárias.
Art. 10° Aplica-se, no que couber, o disposto na Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951, que altera a legislação sobre crime contra a economia popular.
Art. 11° Revogam-se as disposições em contrário." DCN 22/09/88, pp. 3370/8.

151. DCN 26/04/90, p. 3442.

venda casada – o banco exigir a contratação de um seguro como contrapartida para um empréstimo, por exemplo).

Como todos os projetos que desagradavam ao sistema financeiro e a seus lobistas no Congresso, a tramitação do projeto de Righi foi uma *via crucis*. Mas chegou ao Plenário da Câmara dos Deputados em 07/08/90, onde, depois de vários protestos dos deputados favoráveis à questão, foram apresentados três pareceres sobre o seu teor e sobre as emendas de plenário. Entre esses pareceres estava o de Gasparian, que apresentou um substitutivo. Seria exaustivo descrever todas as manobras para obstaculizar a tramitação e votação dos vários projetos a respeito da usura e do limite para os juros – a do projeto de Righi é exemplar. O mais importante, porém, é que, em 2009, o Projeto de Righi ainda não saíra da Câmara! Foi quando, conforme o sistema de acompanhamento de tramitação, registrou-se que o presidente da Casa:

> **Tendo em vista a vigência da Emenda Constitucional nº 40,** de 2003, que 'Altera o inciso V do Art. 163 e o Art. 192 da Constituição Federal, e o caput do Art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias', **declaro**, nos termos do Art. 164, inciso II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, **a prejudicialidade dos Projetos de Lei nºs 602/83**, 1.971/89, 989/88, 2.227/89, 2.607/89, 3.105/89, 3.711/89, 4.363/89, 2.005/89,2708/89. Publique-se. DCD de 02/04/09 PÁG 11129.[152]

Adiante veremos o motivo pelo qual o projeto ficou prejudicado pela vigência da Emenda Constitucional nº 40. De momento, o que importa registrar é que em decorrência disso, não foram arquivados apenas os projetos mencionados no despacho.[153] A determinação de um teto de 12% para os juros reais, mesmo que regulamentado por Lei Complementar, como decidira o Supremo Tribunal Federal, era retirado da Constituição. O sistema financeiro e seus agentes políticos não precisariam mais se preocupar.

---

152. Ficha de tramitação do PL nº 602/1993, Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15641>, (grifos meus).

153. "Arquivado nos termos do § 4º do artigo 164 do RICD. DCD 17/04/09, p. 13800". Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=15641>.

Artigos com "porta dos fundos" ou como o sistema financeiro descumpre a constituição constitucionalmente

Submeter o endividamento externo e o sistema financeiro a normas democraticamente estabelecidas era uma das preocupações centrais da esquerda democrática na oposição ao regime militar e na transição controlada, representada pelo governo Sarney. A elaboração da nova Constituição foi vista como a oportunidade para que ambas as questões fossem apreciadas pelos representantes eleitos pelo povo e enquadradas num marco constitucional moderno. Por isso, além do Art. 192, que regulava o sistema financeiro (inclusive com seu já mencionado §3º sobre o teto para os juros reais e da previsão de que uma lei complementar regulamentaria seus dispositivos), foram propostos e aprovados três artigos inseridos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

1) O Art. 26, já abordado neste livro, tratando do "exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro;"
2) O Art. 25;[154]

154. Art. 25. Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, sujeito este prazo a prorrogação por lei, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a:
I – ação normativa;
II – alocação ou transferência de recursos de qualquer espécie.

3) O Art. 52.[155]

Todos tiveram triste fim nas garras do sistema financeiro e seus agentes políticos, como relato a seguir.

§ 1° Os decretos-leis em tramitação no Congresso Nacional e por este não apreciados até a promulgação da Constituição terão seus efeitos regulados da seguinte forma:
I – se editados até 2 de setembro de 1988, serão apreciados pelo Congresso Nacional no prazo de até cento e oitenta dias a contar da promulgação da Constituição, não computado o recesso parlamentar;
II – decorrido o prazo definido no inciso anterior, e não havendo apreciação, os decretos-leis ali mencionados serão considerados rejeitados;
III – nas hipóteses definidas nos incisos I e II, terão plena validade os atos praticados na vigência dos respectivos decretos-leis, podendo o Congresso Nacional, se necessário, legislar sobre os efeitos deles remanescentes.
§ 2° Os decretos-leis editados entre 3 de setembro de 1988 e a promulgação da Constituição serão convertidos, nesta data, em medidas provisórias, aplicando-se-lhes as regras estabelecidas no Art. 62, parágrafo único.

155. Art. 52. Até que sejam fixadas as condições a que se refere o Art. 192, III, são vedados:
I – a instalação, no País, de novas agências de instituições financeiras domiciliadas no exterior;
II – o aumento do percentual de participação, no capital de instituições financeiras com sede no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior.
Parágrafo único. A vedação a que se refere este artigo não se aplica às autorizações resultantes de acordos internacionais, de reciprocidade, ou de interesse do Governo brasileiro.

Outra incrível e triste história: a do artigo que devolvia ao Congresso as prerrogativas usurpadas pelo Governo

O Art. 25 determinava que em seis meses, a contar da promulgação da Constituição, **todos os dispositivos legais que atribuíssem ou delegassem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional**, especialmente aqueles que se referissem à ação normativa e à alocação ou transferência de recursos de qualquer espécie, ficavam revogados.

O enorme significado e o alcance desse *caput* talvez escapem ao leitor na primeira leitura. Na realidade, seu efeito seria imenso no esforço para resgatar a economia brasileira sequestrada pelo sistema financeiro e seus agentes políticos nos três poderes do Estado. Significava que **a partir da primeira semana de abril de 1990, o Conselho Monetário Nacional, o Banco Central, outros órgãos do governo, como o Ministério da Fazenda, perderiam as prerrogativas que os governos militares e o governo Sarney lhes atribuíram, em geral de forma inconstitucional, por meio de decretos-leis ou permitido, por omissão, que assumissem.** Isso incluía questões tão candentes como a negociação da dívida externa.

Ao restituir ao Congresso Nacional suas prerrogativas históricas, esse artigo tornava possível, com seis meses de defasagem, o que tentáramos por meio do Art. 192 (inclusive o limite de 12% para os juros) e do Art. 26 das disposições transitórias sobre o exame analítico e pericial dos atos e fatos do endividamento externo. Ambos

foram bloqueados pela ação do governo, pela sabotagem sistemática dos agentes do Sistema Financeiro no Congresso e, no caso dos juros, referendado pelo Supremo quando, por maioria, entendeu que sua vigência exigia a lei complementar que a regulasse. Se o Art. 25 entrasse em vigor, o Congresso, composto em sua maioria pelos mesmos parlamentares constituintes, poderia ter reafirmado as decisões que tomaram por ampla maioria ao aprovar os dois dispositivos.

Os críticos da Constituição de 1988, em geral alinhados ao poder econômico, costumam apontar entre seus defeitos o excesso de minúcias e a rigidez. Ela é, de fato, detalhista. Mas isso foi decorrente do fato de que, principalmente no momento que foi elaborada (mas mais ainda, como se constatou a cada dia pela ação dos governos Temer e Bolsonaro), isso era necessário para que direitos individuais e coletivos tão arduamente conquistados não fossem revogados ou atropelados por maiorias de ocasião articuladas por meio de expedientes escandalosos.

Não é verdade, entretanto, que falte à Constituição flexibilidade em relação a temas que os constituintes entendiam que poderiam exigir mudanças em função de uma série de circunstâncias imprevisíveis. E mais: essas possibilidades de mudanças do que fora aprovado originalmente, mudanças por meio de legislação ordinária, decretos, portarias etc. que eram para ser excepcionais, foram abusivamente utilizadas pelos governos desde então contra o espírito e o texto da própria Constituição. Isso sem mencionar a extravagante quantidade de emendas constitucionais aprovadas desde então. De que rigidez se fala se, em menos de 35 anos, foram promulgadas 129 emendas, 14 em 2022?

O que aconteceu com o Art. 25 é exemplar. Voltemos ao seu *caput*, reproduzido em nota de rodapé anteriormente.

> "Ficam revogados, a partir de cento e oitenta dias da promulgação da Constituição, **sujeito este prazo a prorrogação por lei**, todos os dispositivos legais que atribuam ou deleguem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional, especialmente no que tange a…:"[156]

156. Constituição Federal de 1988, Art. 25.

A prorrogação do prazo para aplicação do Art. 25 "**por lei**" foi a brecha que se tornou definitiva para o descumprimento da devolução das prerrogativas ao Congresso Nacional em matéria econômica.

Às vésperas do fim do prazo para a entrada em vigor do disposto no *caput*, no dia 03/04/1989, o Diário Oficial publicou uma medida provisória, a de nº 45, ironicamente assinada em 31 de março – data em que os autoritários fardados e à paisana comemoram o golpe militar que depôs o presidente João Goulart. Em apenas um parágrafo, o texto assinado por Sarney e seu fiel escudeiro no Ministério da Fazenda, o eterno consultor econômico Maílson da Nóbrega, determinava que:

> "Art. 1º. Fica prorrogada, até 30 de abril de 1990, a vigência dos dispositivos legais que hajam atribuído ou delegado ao Conselho Monetário Nacional, ao Conselho Nacional do Comércio Exterior, ao Conselho Nacional de Seguros Privados e ao Conselho Interministerial de Preços, competência assinaladas, pela Constituição, ao Congresso Nacional."[157]

As medidas provisórias, como determina o Art. 62 da Constituição, têm "força de lei", mas é evidente que até que sejam aprovadas pelo Congresso e convertidas em lei, têm fundamentação discutível e são, como o próprio nome indica, provisórias. É evidente que não foi por descuido que Sarney não tratou de prorrogar a vigência do Art. 25 por meio de projeto de lei do Executivo ou de algum de seus aliados no Congresso. Como em todas as questões constitucionais sobre esses temas (exame analítico e pericial do endividamento, regulamentação do sistema financeiro e limite para os juros, para ficar só no que foi abordado até aqui neste livro), sabia que corria sério risco de que o tiro saísse pela culatra ao sujeitar um tema exposto de forma tão enigmática como no texto da MP ao escrutínio público. Por isso esperou até o último momento e recorreu a uma Medida Provisória.

---

157. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 45, DE 31 DE MARÇO DE 1989. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1989/medidaprovisoria-45-31-marco-1989-370589-publicacaooriginal-1-pe.html

A medida provisória caducou, pois não foi votada no prazo.[158] Sarney deu início, então, a uma sucessão de medidas provisórias e leis que prorrogavam a vigência do prazo previsto no Art. 25. Há duas explicações para isso: 1) no caso das medidas provisórias, sua vigência, nos termos da Constituição, era mais curta do que aquela prevista na atual redação do texto constitucional; 2) em princípio, o governo entendia que não poderia adotar um prazo maior do que o previsto no caput do Art. 25.

Assim, quando a primeira medida provisória caducou (na época, as MPs caducavam se não convertidas em lei pelo Congresso em 30 dias. Isso mudou posteriormente) Sarney editou outra, a de nº 53, de 03/05/1989,[159] com texto idêntico, exceto que prorrogando por um novo prazo, até 30/10/1989. Esta, ele conseguiu que fosse aprovada e convertida na Lei nº 7.770/89,[160] promulgada por outro fiel colaborador e serviçal do Sistema financeiro como já demonstrado neste livro, o senador Nelson Carneiro. O novo prazo também venceu (sancionada em 31 de maio, essa lei prorrogava o prazo por apenas cinco meses, até 30/10/1989) e Sarney recorreu ao mesmo truque com o nome de Medida Provisória nº 100, de 24 de outubro de 1989.[161] Esta também foi convertida em Lei, a de nº 7892/1989, na qual o prazo era prorrogado até 31/05/1990.[162] Mas há uma sutileza. Na ementa das duas primeiras medidas provisórias e da Lei 7.770/89 é dito que

---

158. Texto original e vigente à época. Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes. Disponível em: https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.asp

159. Medida provisória nº 53, de 3 de maio de 1989. Convertida na Lei nº 7.770, de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1988-1989/053.htm>.

160. Lei nº 7.770, de 31 de maio de 1989. Conversão da Medida Provisória nº 53, de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7770.htm>.

161. Nova coincidência (?) na data: 24 de outubro é a data do início da Revolução de 1930 que pôs fim à "República Velha" da qual Sarney parece uma reencarnação.

162. Lei nº 7.892, de 24 de novembro de 1989. Conversão da Medida Provisória nº 100, de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7892.HTM>.

"Prorroga a vigência dos dispositivos que hajam atribuído ou delegado competência normativa aos órgãos que menciona e dá outras providências."[163]

Já na Medida Provisória nº 100 e na lei dela resultante, a ementa diz apenas que "Prorroga o prazo previsto no Art. 1º da Lei nº 7.770, de 11 de maio de 1989."[164] Esse é outro truque muito usado na técnica legislativa quando se trata de projetos impopulares. Permite obscurecer as pistas ao não mencionar de que, afinal, se trata – de que dispositivos? O que estabeleciam? Quais as implicações? Tudo some com esse tipo de ementa.

Se o leitor acompanhou essa história até aqui, já adivinhou o que ocorreu em maio de 1990. O prazo venceu sem que o disposto no Art. 25 fosse cumprido e o recurso às medidas provisórias foi novamente acionado. Mas agora o presidente era Collor, e ele resolveu inovar no texto com a assistência de seus ministros da Justiça, Bernardo Cabral, e da Economia, Zélia Cardoso de Mello.[165] O prazo foi prorrogado para até o dia 31 de dezembro de 1990. A ementa voltou a ser a da MP 45/89, mas aproveitaram para alterar a composição do Conselho Monetário Nacional.[166] Em 28/06/1990, foi convertida na Lei 8056/90 e promulgada por... Nelson Carneiro.[167]

A entrada em vigor do Art. 25, convém lembrar, significaria que ficariam revogados... todos os dispositivos legais que atribuíssem ou delegassem a órgão do Poder Executivo competência assinalada pela Constituição ao Congresso Nacional... Ou seja: todas normas que

163. Lei nº 7.770, de 31 de maio de 1989. Conversão da Medida Provisória nº 53, de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7770.htm>.

164. Medida provisória nº 100, de 24 de outubro de 1989. Convertida na Lei nº 7.892, de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1988-1989/100.htm>.

165. Entre outras medidas "de impacto", Collor fez uma ampla e confusa reorganização ministerial que, entre outras coisas, transformava o Ministério da Fazenda em Ministério da Economia, atribuindo a este funções de outras pastas.

166. Medida provisória nº 188, de 30 de maio de 1990. Convertida na Lei nº 8.056, de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/1990-1995/188.htm>.

167. Lei nº 8.056, de 28 de junho de 1990. Conversão da Medida Provisória nº 188, de 1990. Revogada pela Lei nº 8.646, de 07/04/1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8056.htm>.

durante décadas, de forma espúria, haviam transferido ao Conselho Monetário Nacional, ao Banco Central e a outras instâncias administrativas competências do Congresso Nacional, como contratos da dívida e taxas de juros, perdiam vigência e tais atribuições deveriam voltar a ser da alçada dos representantes eleitos pelo povo.

O escandaloso adiamento da vigência do Art. 25 prosseguiu com o recurso a medidas provisórias e leis delas decorrentes[168] até que em dezembro de 1991, Collor, que agora tinha um novo capataz na economia, o hábil dublê de diplomata e banqueiro Marcílio Marques Moreira,[169] resolveram mudar a regra do jogo.

> "Art. 1°. É prorrogado até a data da promulgação da lei complementar de que trata o Art. 192 da Constituição Federal o prazo a que se refere o Art. 1° das Leis n° 8.056, de 28 de junho de 1990, n° 8.127, de 20 de dezembro de 1990 e n° 8.201, de 29 de junho de 1991, exceto no que se refere ao disposto nos arts. 4°, inciso I, 6° e 7°, todos da Lei n° 4.595, de 31 de dezembro de 1964. (Redação dada pela Lei n° 9.069, de 29.6.1992)."[170]

E aqui termina este capítulo da história. Se você não entendeu direito, não se preocupe. O objetivo deles era esse mesmo. O importante é que a legislação foi usada de forma obscura para que o Art. 25 não fosse aplicado. E conseguiram. Depois da última manobra de Collor e Marcílio Marques Moreira o prazo nunca mais foi prorrogado, a lei complementar prevista no Art. 192 (como já se disse) nunca foi aprovada e o Art. 25 das disposições transitórias nunca entrou em vigor.

Essa "porta dos fundos" por onde o sistema financeiro descumpriu a Constituição constitucionalmente foi tornada inútil. Já não

---

168. Medida Provisória n° 277, de 1990, convertida na Lei n° 8.127, de 20 de dezembro de 1990. Em junho de 1991, a *operação despiste* foi intensificada ao ser promulgada a Lei 8201/91 que prorrogava até o dia 31 de dezembro de 1991 o prazo a que se refere o Art. 1° das Leis n° 8.056, de 28 de junho 1990, e n° 8.127, de 20 de dezembro de 1990.

169. Biografia de Marcílio Marques Moreira Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/galeria-de-ministros/pasta-republica/pasta-republica-ministros/marcilio-marques-moreira>.

170. Lei n° 8.392, de 30 de dezembro de 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8392.htm#art1>.

era mais preciso prorrogar por medida provisória ou por lei o prazo para aprovação de uma lei prevista na Constituição que regulamentasse um de seus artigos pelo simples fato de que o artigo que seria regulamentado foi revogado. O governo e os agentes do sistema financeiro nele infiltrados seguiriam usurpando as atribuições do Congresso e até com mais desenvoltura a partir da Emenda Constitucional nº 40, como se verá a seguir.

Mais uma incrível e triste história; a do artigo que suspendia o avassalador avanço dos bancos estrangeiros

A história do Art. 52 das Disposições Transitórias é parecida com a de seu irmão, Art. 25, no entanto mais simples. Seu texto também visava a aplicar o essencial da Constituição, num prazo razoável e mantendo a flexibilidade em relação a um tema que os constituintes entendiam que poderia exigir mudanças, em algum momento, por meio de legislação ordinária. Também o Art. 52 foi vítima de abuso na infância pelos governos de então contra o espírito e o texto da própria Constituição.

Como indicado anteriormente, o Art. 52 estipulava que "Até que sejam fixadas as condições a que se refere o Art. 192, III (III – as condições para a participação do capital estrangeiro nas instituições a que se referem os incisos anteriores [condições para autorização para funcionamento], tendo em vista, especialmente: a) os interesses nacionais; b) os acordos internacionais; ficavam vedados a instalação, no País, de novas agências de instituições financeiras estrangeiras e o aumento do percentual de participação, no capital de instituições financeiras com sede no País, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior."

A flexibilidade da Constituição, tão negada por seus críticos, estava no parágrafo único do Art. 52 e foi a sua desgraça:

"Parágrafo único. **A vedação a que se refere este artigo não se aplica** às autorizações resultantes de acordos internacionais, de reciprocidade, ou **de interesse do Governo brasileiro**."[171]

Essa "porta dos fundos" se transformou numa ampla e escancarada porteira por onde passou a boiada. E o estouro só não foi maior porque, a partir de certo momento, em parte relacionado com a crise mundial de 2008, vários bancos internacionais mudaram sua estratégia internacional e se retiraram do Brasil, principalmente do segmento chamado "varejo".[172] Isso não impede que sigam cobiçando as "joias da coroa" do setor público brasileiro – o Banco do Brasil e a Caixa Econômica federal, ambos submetidos a um processo de privatização por esquartejamento, isto é, sendo obrigados a se retirar de alguns dos segmentos mais rentáveis da atividade financeira em benefício dos bancos privados ou tendo alguns segmentos de negócios privatizados.

Como a privatização dependia de norma legal, como em tantas ocasiões, ela teve origem em Medida Provisória, a 995/20). No caso, a pandemia de Covid 19 ajudou a acobertar uma decisão sob escassa transparência. O contexto desse processo, foi revelado pela assessoria da própria Câmara dos Deputados em notícia cujo subtítulo informava que "A venda das ações faz parte do programa de privatização do governo Bolsonaro". O texto informava no último parágrafo que: "A MP 995/20 será analisada diretamente no Plenário da Câmara, conforme o rito sumário de tramitação definido pelo Congresso Nacional durante o período de calamidade pública." [173]

---

171. Constituição Federal de 1988 – texto promulgado em 05/10/1988. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.asp>. Grifos meus.

172. Caso dos americanos *Boston*, *Chase* e em parte do *Citibank* e do britânico *Banco de Londres*, posteriormente *Loyds*, entre outros, que chegaram a ter algumas agências nas principais cidades brasileiras e se retiraram ou venderam suas filiais brasileiras para bancos brasileiros.

173. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Medida provisória autoriza subsidiárias da Caixa a abrir capital até 2021. 10/08/2020 – Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/683282-medida-provisoria-autoriza-subsidiarias-da-caixa-a-abrir-capital-ate-2021/>. Acesso em 27-09-23.

O problema aflorou com toda intensidade a partir do Plano Real, em 1994, quando a estabilização da moeda, praticamente de uma hora para outra acabou com a fonte de lucro associada à inflação. No caso dos bancos de maior porte, cuja falência poderia gerar o chamado "risco sistêmico" (quando a falência de um ou mais pode gerar um efeito cascata levando outros à insolvência), o governo interveio de forma paradoxal, como notou Leandro Novais e Silva;

> "[...] ao mesmo tempo em que não se poderia deixar uma grande instituição falir (alto custo social e de risco sistêmico), adotando-se uma mescla de financiamentos públicos com uma solução de mercado, o governo incentivou o processo de fusão e aquisições, aumentando o grau de concentração bancária."[174]

Para executar essa acrobacia sem rede de proteção, o governo, sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso, tratou de atrair interessados em participar do grande negócio chamado Sistema Financeiro do Brasil, inclusive bancos multinacionais.

> "O governo brasileiro aproveitou-se, no que diz respeito à entrada de bancos estrangeiros, **de uma brecha legal existente no parágrafo único do Art. 52** do ADCT, de forma a contornar o impedimento do *caput* do artigo citado para a expansão de capital estrangeiro no setor bancário, que só cairia com a regulamentação do Art. 192 da Constituição Federal. Assim, **todas as autorizações para entrada ou para expansão do capital externo no setor bancário utilizaram-se da saída legal**: as medidas foram tomadas no **interesse do Governo brasileiro**."[175]

Uma das justificativas para autorizar as aquisições de bancos brasileiros privados e públicos como *Bamerindus* e *Banespa* por instituições estrangeiras foi, como se viu, evitar o "risco sistêmico". Mas sistêmicas também são as constituições, como ensinam os professores de Direito Constitucional. Em geral, há relação entre seus artigos,

---

174. "Regulação, concorrência e o setor bancário – Reflexões, pp. 183/4.

175. Idem, P. 183/4.

parágrafos e incisos e assim, como cumprir um implica cumprir outro(s), violar um, implica em violar outros. Foi o que aconteceu.

O governo só pôde violar descaradamente o Art. 52 como o fez porque já vinha violando sistematicamente o Art. 25. Só pôde violar ambos porque violou, por meio de subterfúgios e com a cumplicidade de membros dos demais poderes do Estado, o Art. 192, principalmente ao sabotar todas as tentativas de aprovar a lei complementar que o regularia.

E me permito acrescentar, sem falsa modéstia, que tudo isso teria sido muito mais difícil se, ainda durante a Constituinte, tivesse sido realizado o EXAME ANALÍTICO E PERICIAL DOS ATOS E FATOS DO ENDIVIDAMENTO EXTERNO, previsto no Projeto de Decisão nº 1, de minha autoria. Isso porque, as evidências de que se dispunha à época indicavam claramente que parte daquela dívida era ilegítima, contraída de má fé, negociada por quem não tinha poder para tal, sendo inconstitucional, em benefício do sistema financeiro e com colaboração ou cumplicidade de seus agentes políticos nos três poderes do Estado.

Os agentes políticos do sistema financeiro no Parlamento sabiam o que faziam. Na Constituinte **não podiam dizer não** porque equivaleria a uma confissão e **não queriam dizer sim** porque seus interesses privados e mesquinhos, para eles estavam acima dos verdadeiros interesses nacionais.

Os cadáveres insepultos acusam os criminosos

Durante a Constituinte o sistema financeiro e seus agentes não tiveram escrúpulos e recorreram a todo tipo de expedientes – da cooptação (por todos os meios), às manobras, conchavos, subterfúgios, mentiras, sabotagens, procrastinações etc. Muitas foram descritas com algum detalhe nas páginas anteriores. Em alguns casos, levaram a melhor. Em outros, perderam. Mas quando perderam não se conformaram e voltaram a recorrer a todo tipo de expediente para virar o resultado, muitas vezes, como maus jogadores, virando a mesa ou recorrendo ao "tapetão", como antigamente se dizia dos times que, perdendo em campo, apelavam à mal chamado "Justiça Desportiva".

Um dos problemas dessa gente é que, mesmo quando acabavam dando um jeito de conseguir o que queriam por meio de truques e "gambiarras" deixavam pistas e, o que era pior para eles, vestígios que poderiam ser usados contra eles numa eventual reação de quem lutava pelos interesses nacionais, supondo que o Judiciário não seria conivente, o que seria uma vã ilusão, como se verá adiante.

O Sistema Financeiro e seus agentes nos três poderes do Estado neutralizaram dispositivos constitucionais que lhes eram desfavoráveis, mas viviam assombrados, como os criminosos de certos filmes de terror de qualidade duvidosa. Temiam que os mortos voltassem em busca do que era seu de direito.

Chega de metáforas. O sistema financeiro e seus agentes neutralizaram:

*O Exame Analítico e Pericial dos Atos e Fatos do endividamento externo, previsto inicialmente no Projeto de Resolução nº 1 e, depois, no Art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Mas...

— O relatório parcial de Severo Gomes foi aprovado e é um libelo contra tudo o que houve de ilegal, inconstitucional e imoral no endividamento externo brasileiro;

— O segundo relatório parcial, que trataria do exame técnico-jurídico e contábil do endividamento, foi sabotado e não foi concluído, mas sobreveio uma Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) contra o Congresso Nacional, arguindo o não cumprimento do Art. 26, movido pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que tramitou desde 2004 no Supremo Tribunal Federal e seu desfecho, como se verá a seguir, é tão escandaloso quanto o fato a que se refere.

*A restituição das prerrogativas do Parlamento em relação ao sistema financeiro, à dívida pública e a outras matérias econômicas, prevista no Art. 25, foi postergada de forma torpe ao longo dos anos, como já descrito, mas...

— Seu fundamento segue na Constituição como uma alma penada a denunciar: "houve um crime. Os criminosos estão soltos, mas um dia se fará justiça..."

*A interdição à instalação no País de novas agências de instituições financeiras estrangeiras e o aumento da participação estrangeira no capital de instituições financeiras com sede no País, prevista no Art. 52, vem sendo burlada de forma grotesca por meio de um subterfúgio, mas...

— A prova do crime segue na CONSTITUIÇÃO CIDADÃ, "no livrinho", como dizia Ulysses Guimarães. Talvez tenha perdido algo de

sua relevância original e hoje devesse ter por objetivo restringir a concentração bancária, ainda que envolvendo apenas instituições nacionais. Mas mudar dispositivos constitucionais só é admissível por meios legítimos e democráticos, não por uma interpretação espúria e canhestra da expressão de "interesse do governo".

*A interpretação de que o § 3° do Art. 192 (sobre o limite de 12% ao ano para os juros reais) não era autoaplicável, exigindo para isso uma lei complementar que regulamentasse esse dispositivo e todo o Art. 192, posteriormente transformada em "leis complementares" que nunca foi ou foram aprovadas porque as iniciativas para tal foram sabotadas, manipuladas e deturpadas, obteve o resultado pretendido até agora, mas...

— A exigência dessas leis ainda está lá numa Constituição que sofreu todo tipo de crítica, ataques e mutilações, mas resiste como o testemunho de que, em 1988, um grupo de homens e mulheres honestos e bem-intencionados, eleitos pelo povo, trataram de estabelecer o marco fundamental para um Brasil melhor.

A Emenda Constitucional n° 40, de 2003, ou como neutralizar o Art. 192

A Emenda Constitucional n° 40 veio ao mundo como Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n° 21/97, apresentada em 11 de junho de 1997, pelo senador José Serra. Sua ementa não podia ser mais direta: "Revoga o inciso V do artigo 163 (que previa que lei complementar disporia sobre a fiscalização das instituições financeiras) **e o artigo 192 da Constituição Federal**, bem como **o artigo 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**."[176]

Era o sonho de consumo do Sistema Financeiro: com uma só emenda se revogava a ideia de lei para fiscalizar as instituições financeiras, revogava-se **Todo** o Art. 192 e **Todo** o Art. 52 do ADCT!

O bravo senador Jefferson Peres tentou, sem sucesso, preservar algo ao apresentar seu parecer com substitutivo na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Assim, depois de aprovada no Senado, a PEC iniciou sua tramitação na Câmara como "PEC n° 53/99 (do Senado Federal)", assinada por seu presidente, o inesquecível Antonio Carlos Magalhães (o Toninho Malvadeza), em 14 de junho de 1999. Do Art. 192 e do Art. 52 do ADCT só sobrava o *caput* de ambos.[177]

---

176. Proposta de Emenda à Constituição n° 21, de 1997, de autoria do senador José Serra. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/839/pdf>.

177. Proposta de emenda à constituição n° 53, de 1999. (Do Senado Federal): PEC n° 21/97.
Altera o inciso V do Art. 163 e o Art. 192 da Constituição Federal, e o caput do Art. 52 do Ato das Disposições Transitórias.
(À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO)
As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do Art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:
Art. 1° – O inciso V do Art. 163 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação: ·

Durante os anos seguintes, a PEC 53/99 seguiu sua infame trajetória na Câmara até a votação final no dia 15 de maio de 2003, quando foi aprovada em segundo turno por 368 votos a favor, 13 contra e 4 abstenções.[178] No dia 29 do mesmo mês adquiriu nome definitivo ao ser promulgada pelo presidente do Senado e do Congresso – sim, ele – José Sarney, (o mesmo que inviabilizou a vigência dos juros em 12% em 1988 como Presidente da República,)[179] como **"Emenda Constitucional 40/03" e, ao ser publicada no Diário Oficial da União de 30/05/2003,**[180] **transformou o Art. 192 numa declaração de princípios sem nenhum efeito prático, num eunuco constitucional**.

Art. 163.....
(...)
V – fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; (NR)
Art. 2°. O Art. 192 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo a cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares, que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram. (NR)
I – Revogado.
II – Revogado.
III – Revogado.
IV – Revogado.
V – Revogado
VI – Revogado
VII – Revogado.
VIII – Revogado.
§ 1° Revogado.
§ 2° Revogado.
§ 3° Revogado.
Art. 3. O caput do Art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a ter a seguinte redação:
Art. 52. Até que sejam fixadas as condições do Art. 192, são vedados: (NR)
"I – .....
II – .....
Parágrafo único ....."
Art. 4. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.
Senado Federal, em 14 de junho de 1999.
Senador Antonio Carlos Magalhães.
Presidente.
Diário da Câmara dos Deputados, 07/07/1999, p. 32731.

178. Ficha de tramitação da PEC 53/1999, da Câmara Federal de Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14312>.

179. "José Sarney foi eleito presidente do Senado pela segunda vez em 1° de fevereiro de 2003, com 76 votos a favor, dois contra e uma abstenção." Texto retirado do sítio de José Sarney <josesarney.com.br>. Íntegra disponível em: <http://www.josesarney.org/o-politico/presidente-do-senado/presidente-do-senado-segundo-mandato-2003-2005/>.

180. Ficha de tramitação da PEC 53/1999, da Câmara Federal de Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14312>.

De promotor do desenvolvimento a pajem do rentismo – a triste vida de um eunuco constitucional

Ao impedir a aplicação do Art. 192 e adiar repetidamente a elaboração e promulgação da lei complementar que regularia o Sistema Financeiro Nacional até que seu texto fosse finalmente castrado pela Emenda Constitucional nº 40, o sistema financeiro e seus agentes políticos criaram as condições para transformar o Brasil no paraíso do rentismo que é hoje.

O sistema financeiro, que deveria "promover o desenvolvimento equilibrado do País e servir aos interesses da coletividade", tornou-se uma gigantesca central de agiotagem. Os responsáveis não ficaram nisso. Criaram as condições para que se acumulasse a imensa dívida pública que estrangula as finanças públicas brasileiras – federais, estaduais e municipais –, como atesta diariamente o noticiário de jornais, rádios e TVs e sites independentes.

A atual dívida pública, cuja rolagem absorve parcela absurda dos recursos orçamentários, é resultante desse sistema que funciona de forma independente de outros controles democráticos também subtraídos à Constituição ou em flagrante violação de seus dispositivos.

Essa dívida foi contraída, negociada, renegociada e gerida por órgãos e pessoas que jamais receberam poderes para tal nos termos da Constituição de 1988, e sequer das anteriores, outorgadas

pelo regime militar (a de 1967, profundamente reformada em 1969). É por isso que o Exame Analítico e Pericial dos Atos e Fatos do Endividamento segue mais indispensável e urgente do que nunca e, agora, não apenas em relação à dívida externa, mas também a toda a DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA.

O dia em que Fernando Henrique inovou no Direito Universal ao criar a absolvição preventiva

Como vimos até aqui, desde Sarney todos os governos brasileiros empenharam-se em assegurar que o sistema financeiro não fosse tolhido pelos dispositivos constitucionais promulgados em 1988. Um zelo especial foi dedicado a impedir que o limite de 12% ao ano para os juros reais fosse aplicado.

Nenhum presidente, nem Sarney, Collor, Temer ou mesmo Bolsonaro, nem Lula ou Dilma, entretanto, superaram o "príncipe dos sociólogos", Fernando Henrique Cardoso, ao editar a Medida Provisória nº 1820, em 5 de abril de 1999. Naquele momento a taxa referencial de juros do Banco Central, a impopular "Selic" estava em astronômicos 44,95% ao ano (ligeiramente menor que o recorde de 45,67% alcançado em 30/10/1997, também sob seu governo).[181] Foi então que FHC e seus ministros, Renan Calheiros, da Justiça, e Pedro Malan, da Fazenda, deram uma inédita contribuição para o Direito Universal: criaram a absolvição preventiva.

A MP 1820/99 estabelecia em seu Art.1º que:

> "São nulas de pleno direito as estipulações usurárias, assim consideradas as que estabeleçam:

181. Histórico das taxas de juros: Histórico das taxas de juros fixadas pelo Copom e evolução da taxa Selic. Tabela do sítio do Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Port/taxaSelic.asp#notas>.

I – nos contratos civis de mútuo, taxas de juros superiores às legalmente permitidas, caso em que deverá o juiz, se requerido, ajustá-las à medida legal ou, na hipótese de já terem sido cumpridas, ordenar a restituição, em dobro, da quantia paga em excesso, com juros legais a contar da data do pagamento indevido."[182]

O texto não diz quais seriam as "taxas de juros superiores às legalmente permitidas". O § 3° do Art. 192 da Constituição, aquele que estabelecia o limite de 12% aos juros reais, fora declarado não autoaplicável pelo Supremo Tribunal Federal e nenhum projeto de lei definindo o crime de usura e adotando esse percentual como referência fora aprovado, como já relatado aqui. Mas a Lei da Usura, de 1933 (Decreto n° 22.626 de 07 de Abril de 1933) nunca foi revogada, embora seus dispositivos que mencionavam percentuais o tenham sido. Como mencionado anteriormente, contudo, o Judiciário a tem adotado como baliza para considerar abusivos juros significativamente superiores à média do mercado.

Se a Medida Provisória ficasse por aí, do Banco Central para baixo, todo o sistema financeiro seria flagrado praticando a usura. Foi então que os "gênios da lâmpada mágica" elaboraram o Art. 4° da mesma MP 1820 que dizia:

"Art. 4°. As disposições desta Medida Provisória **não se aplicam** às instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, bem como às operações realizadas nos mercados financeiro, de capitais e de valores mobiliários, que continuam regidas pelas normas legais e regulamentares que lhes são aplicáveis."[183]

Instituições financeiras jamais praticam a usura. É lei! Estava inventada a absolvição preventiva, um instituto inédito no Direito Universal!

A partir daquele 5 de abril de 1999, a taxa Selic teve altos e baixos, nunca tão altos, é verdade, mas a MP 1820 foi sendo reeditada

182. Medida provisória n° 1.820, de 5 de abril de 1999. Reeditada pela MPv n° 1.820-1, de 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1820.htm>.

183. Idem, idem. Grifo meu.

(a reedição indefinida se tornara possível, embora posteriormente vedada), às vezes com números diferentes porque incluíam algum dispositivo que não constava das anteriores, até que chegaram à perfeição com a MP 2.172-32 (ou seja, que havia sido reeditada 32 vezes!), de 23 de agosto de 2001, em cuja copaternidade Renan Calheiros foi substituído por José Gregori como Ministro da Justiça.[184] Pela legislação da época ela poderia perder eficácia se não fosse convertida em lei ou reeditada.

A inesgotável criatividade dos agentes políticos do Sistema Financeiro foi mais uma vez acionada por meio da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001,[185] que alterava o artigo da Constituição sobre as Medidas Provisórias (outra invenção do então constituinte sempre atento Nelson Jobim).[186] De acordo com o Art. 2º do texto emendado da Constituição,

> "As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional."[187]

Com isso, a pérola do Direito Universal criada por FHC & Cia. adquiriu a eternidade dos diamantes. E assim o confirmou o Supremo Tribunal Federal, em 2015, ao entender que seguia em vigência a Súmula 596, de 05 de janeiro de 1977. Segundo essa súmula, "as disposições do Decreto 22.626/1933 não se aplicam as taxas de juros e aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições públicas ou privadas, que integram o Sistema Financeiro Nacional."

É estranho que em 2015, em democracia, o STF tenha mantido o entendimento de 1977, quando o país ainda estava sob o autoritarismo

---

184. Medida provisória nº 2.172-32, de 23 de agosto de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2172-32.htm>.

185. Emenda constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm>.

186. Art. 62. Conforme a CF 1988, disponível em: <https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.asp>.

187. Emenda constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001. Op. Ct.

do governo do General Geisel[188] Essa referência às arbitrariedades do general que promoveu a "Abertura" nos indica a natureza das "fontes" jurídicas e históricas que embasaram a mencionada decisão do STF segundo a qual "As disposições do Decreto 22.626/1933 não se aplicam às taxas de juros e aos outros encargos cobrados nas operações realizadas por instituições públicas ou privadas, que integram o Sistema Financeiro Nacional."[189] Com isso, o STF, que tantas vezes cuidou de assegurar a legalidade dos usos e abusos do Sistema Financeiro, decidia que usura não é usura quando praticada por integrantes do Sistema Financeiro.

A decisão do STF sobre a mantida eficácia de medidas provisórias editadas em 2001 e jamais apreciadas pelo Congresso – equivalentes, para efeitos práticos aos decretos-leis extintos pela Constituição de 1988 – veio no julgamento de um recurso (RE 592377) cujo acórdão foi redigido pelo tragicamente falecido Ministro Teori Zavascki, do julgamento com repercussão geral pelo Tribunal Pleno, realizado em 04/02/2015.[190] No caso, ocorria mais uma vitória dos sequestradores

---

188. Menos de um mês antes, Geisel mais uma vez utilizara o AI-5 duas vezes para cassar os mandatos dos vereadores porto-alegrenses Glênio Peres e Antônio da Silva Klassmann, ambos do MDB, que haviam protestado contra violações de direitos humanos e ausência de liberdades no país." E menos de três meses antes editara o Ato Complementar nº 102 pelo qual decretou o recesso do Congresso, acusando o MDB de "minoria ditatorial" Como se não bastasse, conforme o verbete do CPDOC-FGV: "Durante os 14 dias em que o Congresso esteve fechado, o presidente decretou a reforma do Judiciário pretendida pelo governo e baixou uma série de medidas de grande alcance político, voltadas principalmente para garantir a preservação da maioria governista no Legislativo e o controle sobre os cargos executivos em todos os níveis. De acordo com esse conjunto de medidas, conhecido como "pacote de abril", o mandato presidencial passou a ter duração de seis anos a partir do sucessor de Geisel, a eleição de governadores permaneceu indireta, os mandatos de prefeitos e vereadores a serem eleitos em 1980 seriam de apenas dois anos, para permitir a coincidência geral das eleições em 1982, 1/3 dos senadores passou a ser eleito de forma indireta, as bancadas dos estados menos desenvolvidos (onde a Arena obtinha melhores resultados) foram aumentadas, as emendas constitucionais passaram a depender de maioria simples no Congresso para serem aprovadas e as limitações à propaganda eleitoral previstas na Lei Falcão foram estendidas às eleições gerais. Foram introduzidas ainda alterações na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) com o objetivo de estender para 30 dias o período de férias dos empregados, além de outras medidas sobre aluguel, impostos e concursos públicos." CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL (CPDOC) Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro – verbete GEISEL, ERNESTO. Disponível em: GEISEL, ERNESTO | CPDOC - Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (fgv.br). Acesso em 27-09-23.

189. Aplicação das Súmulas (STF). Súmula 596. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2017>.

190. Aplicação das Súmulas (STF). Súmula 596. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2017>.

da economia nacional pois o STF entendeu que também é constitucional "[...] o Art. 5° da Medida Provisória 2.170-36/2001 (segundo o qual 'Nas operações realizadas pelas instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional, é admissível a capitalização de juros com periodicidade inferior a um ano')."[191]

Diante disso tudo, é difícil não se sentir no ambiente anterior à Constituinte, quando normas inconstitucionais eram decretadas pelo governo ante a passividade, ora impotente, ora interessada, do Congresso Nacional e a cumplicidade do Supremo Tribunal Federal, sempre em benefício do Sistema Financeiro.

191. Aplicação das Súmulas (STF). Súmula 596. Op. Cit.

O Complô
Ato 3

O estranho caso das emendas constitucionais contrabandeadas

Este ato faz parte de um conjunto de ações cujas consequências se revelaram dramáticas para a sociedade e a economia brasileiras. Não é um libelo contra as pessoas. Não importam aqui as razões subjetivas, que não serão o mérito do debate, mas o resultado dos atos praticados e suas consequências. Se os fatos narrados são expostos é com o objetivo de dar um primeiro passo para romper estas decisões do passado.

O Deputado Constituinte, ex-ministro da Justiça, do Supremo Tribunal Federal e da Defesa, Nelson Jobim, era fonte obrigatória para a repórter Lydia Medeiros, de *O Globo*, encarregada de entrevistá-lo para um caderno especial que o Jornal publicaria no dia em que a Constituição de 1988 completaria 15 anos.

Jobim era fonte obrigatória porque fora o braço direito de Ulysses Guimarães durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), desempenhando um papel de crescente importância, embora tivesse chegado a Brasília para seu primeiro mandato parlamentar como um quase desconhecido professor de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (RS).[1] Mas era fonte obrigatória também porque, como

1. Nelson Azevedo Jobim nasceu em Santa Maria (RS), a 12/04/1946. Neto do advogado e governador (1947/51) Válter Jobim e filho do também advogado e deputado estadual Hélvio Jobim, formou-se em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Em 1968, voltou a Santa Maria, onde lecionou na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e exerceu a advocacia. De 1985 a 1986 foi vice-presidente da OAB/RS, posicionando-se sempre em defesa do Estado de Direito.

sabia todo jornalista da capital, gostava de falar, fazer inconfidências e contar detalhes (às vezes cheios de veneno) de bastidores que ninguém conhecia. Políticos mais reservados diziam que Jobim falava demais.

Defendeu a convocação de uma Assembleia Constituinte exclusiva e com "poder originário", (competência para estabelecer normas reguladoras do processo de transição democrática, tese que acabou não prevalecendo pela pressão de Sarney e dos conservadores do PMDB, pelo qual, elegeu-se deputado constituinte, em 1986. Na ANC, foi membro titular das comissões de Sistematização e Redação.

Defendeu o parlamentarismo. Votou contra o mandato de 5 anos para Sarney, a limitação dos juros reais em 12% ao ano, a criação de um fundo de apoio à reforma agrária, a limitação do direito de propriedade produtiva e a estatização do sistema financeiro. Foi favorável à unicidade sindical, ao voto facultativo aos 16 anos e à limitação dos encargos da dívida externa.

Promulgada a nova Constituição, presidiu a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara. Reeleito em 1990, tornou-se relator da comissão especial encarregada de apreciar a denúncia contra Collor por crime de responsabilidade. Considerou que era denúncia juridicamente insustentável. Apesar disso, votou a favor da abertura de um processo de impeachment.

Em 1994, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso para a Presidência, Jobim assumiu o Ministério da Justiça com a incumbência, entre outras, de dar continuidade ao processo de revisão constitucional em sintonia com a equipe econômica. Em 1997, indispôs-se com o PMDB que, em convenção, adiara a discussão do projeto de emenda constitucional permitindo a reeleição para cargos executivos, que beneficiaria o próprio presidente FHC e os governadores. Para ele, o PMDB tornara-se "uma grande confederação em vias de extinção".

Em 1996, Jobim deixou Ministério, indicado ao Supremo Tribunal Federal (STF). De 1999 a 2003 atuou também no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e, em 2004, assumiu a Presidência do STF. No Governo Lula (2003-2007), foi um dos articuladores da reforma do Poder Judiciário e da aprovação da Emenda Constitucional nº 45, que criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Ainda no STF, em 2005, concedeu liminares que impediram a abertura de processo contra seis membros do Partido dos Trabalhadores (PT) no Conselho de Ética da Câmara e quebras de sigilo bancário pedidas por comissões parlamentares de inquérito. Aposentou-se voluntariamente em março de 2006.

Voltou a filiar-se ao PMDB e, em 2007, concorreu à presidência do partido, mas desistiu por considerar inevitável a vitória de Michel Temer, ocupante do cargo e preferido pelo governo. Uma sucessão de acidentes e problemas na aviação civil desgastaram politicamente o ministro da Defesa, Waldir Pires, e Lula nomeou Jobim para o cargo com liberdade para fazer o que julgasse necessário na Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), na Infraero e para reformular a estrutura do Ministério da Defesa. Envolveu-se em várias polêmicas e foi demitido pela Presidente Dilma Rousseff, no dia 04 de agosto de 2011, depois ser publicada uma entrevista de Jobim à revista Piauí, na qual teria afirmado que a ministra de Relações Institucionais, Ideli Salvatti, era "muito fraquinha" e a ministra-chefe da Casa Civil, Gleisi Hoffmann, "sequer conhece Brasília". Ele chegou a negar as afirmações mais ácidas, Mas Dilma estava contrariada também porque, dias antes, Jobim afirmou em entrevista à Folha de S. Paulo, em 26/07/11, que não votara em Dilma para a Presidência, e sim no seu opositor, José Serra. Quando deixou o Ministério da Defesa, o jornalista Jorge Bastos Moreno, conhecido por suas observações agudas, comentou: "Na verdade, Jobim tem características de Coriolano, o competente general romano, personagem de Shakespeare, que se achava melhor do que todos, no entanto carregava o coração na ponta da língua; dizia o que pensava. Acabou destruído! Jobim caiu por vaidade. Se juntarmos suas últimas declarações com a mais antiga, de que ele alterou artigos da Constituição – que o colocou sob suspeição e lhe deu muita dor de cabeça –, nos faz pensar que Jobim tem um toque trágico." Jorge Bastos Moreno "A Tragédia de Nélson Jobim". O Globo, Blog, 05/08/2011. Disponível em: <http://blogs.oglobo.globo.com/blog-do-moreno/post/a-tragedia-de--nelson-jobim-396770.html>. Desde então, exerce a advocacia e, em julho de 2016 tornou-se sócio e membro do Conselho de Administração do banco BTG Pactual, fundado pelo banqueiro André Esteves, investigado na Operação Lava Jato. Suas atribuições incluem as áreas de relações institucionais e de governança do banco. (Nota elaborada com base em verbete do Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro da Fundação Getúlio Vargas, disponível em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/nelson-azevedo-jobim

Em 2003, então ministro do STF, Jobim não decepcionou a repórter. Pelo contrário, a revelação que fez naquele dia transformou o que seriam matérias de revisão histórico-comemorativa, quase burocráticas e sem maior impacto, numa bomba. "Artigos da Constituição de 88 entraram em vigor sem votação", dizia a manchete de capa do Jornal daquele 05 de outubro.[2] O subtítulo, ou "linha de apoio" no jargão jornalístico, aumentava o impacto da reportagem: "Jobim revela pacto que acrescentou, às pressas, dois trechos ao texto final".

Usando outra expressão que aprendi com os jornalistas brasilienses, o que aconteceu à medida que o "furo" de *O Globo* era conhecido, foi um tremendo "barata voa".[3] Constituintes de 1988 entrevistados no mesmo dia para as reportagens de "repercussão" da revelação procuraram não passar recibo. Esquivaram-se ou minimizaram o fato baseando-se nos detalhes que o próprio Ministro do STF dera à repórter: o caso citado era o do Art. 2º que estabelecia o princípio da independência entre os Três Poderes do Estado.

A alteração feita foi a inclusão da expressão "independentes e harmônicos entre si" pela Comissão de Redação por sugestão do então deputado Michel Temer (PMDB-SP).[4] A omissão, argumentou Jobim, era compreensível porque o anteprojeto da Constituição era em grande medida pensado para um sistema parlamentarista e isso implicava um arranjo entre os poderes distinto do necessário sob o Presidencialismo. O que teria ocorrido, ainda segundo ele, foi a correção de uma omissão e haveria um acordo entre Ulysses e os líderes dos partidos no sentido de que, nessas situações, a emenda poderia ser feita desde que com a concordância unânime dos caciques partidários.

---

2. O Globo 05/10/2003. "Artigos da Constituição de 88 entraram em vigor sem votação" (capa) e "Jobim revela uma parte do pacto que fez com Ulysses". p. 2, de suplemento especial. Disponível em: http://memoria.oglobo.globo.com/jornalismo/edicoes-especiais/sem-votaccedilatildeo-9938719

3. A imagem é ótima e creio que dispensa explicações. Em todo o caso, como esclarece o Dicionário Informal pelo link: http://www.dicionarioinformal.com.br/barata-voa/, a expressão significa "Correria sem direção, apavoro".

4. Folha de S. Paulo 09/10/2003. "Cinco artigos da Carta nunca foram votados". Reportagem de Ranier Bragon. Poder. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54227.shtml>.

Jobim sempre gostou de uma polêmica, o que contribui para que se mantenha politicamente ativo e frequentando a ribalta até hoje. Assim, na entrevista lançou a granada, mas logo disse que era de festim. Em seguida, porém, ocorreu algo inusitado: "Sobre o outro artigo, ele preserva o silêncio, alegando que ainda faz parte do pacto com Ulysses".[5] Como se sabe, à época da entrevista o presidente da Constituinte já havia falecido num acidente de helicóptero. Não estava, portanto, disponível para confirmar ou desmentir esse álibi do constituinte.

Muita gente estranhou aquela revelação e pensou, como Sherlock Holmes, que talvez "involuntariamente" ele estivesse deixando pistas que o incriminassem – pistas que nas novelas policiais podem ser decisivas para a elucidação dos casos. Freud explica, dizem. Como alguns personagens desse gênero literário, semeava provas que o incriminassem pelo caminho. De certa forma ele mesmo induziu a isso quando afirmou, segundo a repórter:

> "— Tenho todos os 'crimes' aqui – brinca, abrindo o armário atrás de sua mesa de trabalho no gabinete do Supremo.
>
> São pilhas e pilhas de papéis separados em pastas dispostas em prateleiras que vão até o teto. O ministro, organizadíssimo, tem encadernada uma coleção de recortes de jornais do período da Constituinte, de fevereiro de 1986 a outubro de 1988.
>
> — Eu era o amanuense. Fui muito usado nesta função de redigir, tomar notas das reuniões, fazer acertos e dar informações. Não fazia parte do núcleo decisório, era um deputado de primeiro mandato, periférico. Eles tomavam as decisões e me perguntavam: dá pra fazer assim, Jobim?"[6]

A justificativa para esse acervo era que pretendia escrever um livro, conforme disse à repórter, no qual teria "a ajuda da Fundação Getúlio Vargas na tarefa de organizar milhares de textos, documentos, projetos, anotações e bilhetes, recolhidos por ele ao fim de cada reunião de que participava."[7]

---

5. O Globo 05/10/2003. "Artigos da Constituição de 88 entraram em vigor sem votação" (capa) e "Jobim revela uma parte do pacto que fez com Ulysses". p. 2 de suplemento especial.

6. O Globo 05/10/2003. "Artigos da Constituição de 88 entraram em vigor sem votação" (capa) e "Jobim revela uma parte do pacto que fez com Ulysses". Op. Cit.

7. Idem, idem.

Com Freud ou sem Freud, Sherlock ou sem Sherlock, o vespeiro fora mexido e pouca gente gostou desse misteriozinho. Exceto jornalistas. Para eles, fazer mistério é lançar um desafio. E não deu outra. Nos dias que se seguiram, as principais redações do país se lançaram em busca de qual seria "o outro artigo" com mais empenho do que se estivessem buscando a terceira revelação de Nossa Senhora aos meninos de Fátima.

Quatro dias depois, em 09 de outubro, a *Folha de S. Paulo* noticiava que:

> "Levantamento feito em arquivos, notas taquigráficas e documentos oficiais da Câmara dos Deputados revela que parte ou a totalidade de pelo menos cinco artigos da Constituição, de 1988, não passaram por nenhuma das duas votações necessárias no plenário da Constituinte. Entre eles, está o que inclui as medidas provisórias como uma das atividades do processo de legislar."[8]

Mais uns dias e a *Folha* apresentava novas "descobertas" divulgando que

> "Depois da revelação de que artigos da Constituição de 1988 não foram votados em nenhum dos dois turnos previstos, novo levantamento da **Folha** traz à tona dois artigos que não passaram, em parte, pelo crivo do voto e mostra que houve o oposto: um parágrafo que, apesar de ter sido aprovado nos dois turnos, não entrou no texto promulgado – foi suprimido entre a votação e a publicação. [...] pelo menos oito artigos entraram na Carta sem terem sido votados nos dois turnos devidos. No primeiro levantamento, publicado no dia 9 deste mês, houve a constatação de cinco artigos sem votação, além de pelo menos outros 20 que só foram aprovados em um turno."[9]

Em editorial, publicado em 11/10, a mesma *Folha de S. Paulo*, mencionara "pelo menos mais duas dezenas de situações semelhantes" aos dos dois artigos citados na entrevista, o que dava uma ideia de como a revelação continuava produzindo ondas de choque:

> "São graves as revelações do ministro Nelson Jobim, atual vice-presidente do Supremo Tribunal Federal, assumindo ter participado, quando

8. Folha de S. Paulo 09/10/2003. "Cinco artigos da Carta nunca foram votados". Reportagem de Ranier Bragon. Poder. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54227.shtml>.

9. Folha de S. Paulo 19/10/2003. "Texto aprovado não entrou na Constituição". Reportagem de Ranier Bragon. Cidadã Revista. Brasil. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1910200312.htm>.

deputado constituinte, da adição de dispositivos ao texto da Constituição sem que eles tivessem sido formalmente aprovados. Depois de ter admitido responsabilidade em dois casos de inclusão de textos, pelo menos mais duas dezenas de situações semelhantes foram levantadas pela Folha. O caso, que arranha a legitimidade da Carta, não deixa de ser ilustrativo da renitente fragilidade institucional brasileira."[10]

Nos primeiros dias, a avaliação sobre os "contrabandos" foi de que, no mérito, não eram graves e efetivamente corrigiam erros, omissões ou faziam alterações pouco relevantes. Entre as alterações detectadas inicialmente pela *Folha* estavam a que incluía a idade mínima de 21 anos para ser juiz de paz (Art. 14),[11] a que aumentava de 33 para 42 o número mínimo de vereadores nas cidades com mais de 5 milhões de habitantes (Art. 29)[12] e a que mantinha a competência dos tribunais estaduais (Art. 70 das Disposições Transitórias).[13] Entre as alterações detectadas na reportagem seguinte estava: a alteração no Art. 4º, que estendia a toda a população a gratuidade relativa aos "atos necessários ao exercício da cidadania", como a emissão de título de eleitor. O texto aprovado previa isso apenas para os "reconhecidamente pobres".

---

10. Folha de S. Paulo 11/10/2003. "Grave revelação". Editorial Opinião. disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1110200301.htm>.

11. Segundo o jornalista, "A idade mínima de 21 anos para ser juiz de Paz também entrou na Constituição sem ter sido votada nos dois turnos em plenário (Art. 14, parágrafo 3º, inciso VI, alínea c). A sugestão foi do deputado Ricardo Fiuza, que argumentou na época ser necessária a medida já que a nova constituição determinava que os juízes de paz seriam eleitos (...) Ontem, Fiuza (PP-PE) disse não se lembrar do caso. Informado da proposta, Fiuza disse que não a considerava matéria nova: 'Consistia numa emenda de redação, um dispositivo típico de redação. Como o juiz era para ser eleito, não poderia ser menor de idade'." Folha de S. Paulo 19/10/2003. "Texto aprovado não entrou na Constituição". Reportagem de Ranier Bragon. Cidadã Revista. Brasil. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1910200312.htm

12. "O aumento do número mínimo de vereadores, (Art. 29, inciso IV, alínea c) foi uma sugestão do deputado Roberto Freire. No texto aprovado em primeiro e segundo turnos, a previsão era de um mínimo de 33. Como o piso previsto para cidades entre 1 e 5 milhões também era de 33 vereadores, o relator, Bernardo Cabral, acatou a sugestão na Comissão de Redação. 'Não me lembro', disse ontem o deputado federal Roberto Freire (PPS-PE). 'Não sei o que aconteceu, pode ser que tenha havido um erro evidente', disse". Folha de S. Paulo 09/10/2003. "Cinco artigos da Carta nunca foram votados". Reportagem de Ranier Bragon. Poder. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54227.shtml

13. Segundo o repórter Ranier Bragon, "uma emenda de Nelson Jobim apresentada à Comissão de Redação acrescentou às Disposições Transitórias o artigo 70, que manteve a competência dos tribunais estaduais até a promulgação das constituições estaduais. Ontem, Jobim não comentou o caso". Folha de S. Paulo 09/10/2003. "Cinco artigos da Carta nunca foram votados". Reportagem de Ranier Bragon. Poder. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54227.shtml

O editorial, no entanto, fazia distinções quanto às responsabilidades:

> "Não alivia a sua situação o fato de que outros tantos, como o ex-ministro Jarbas Passarinho, também tenham se envolvido com esses expedientes. Todos merecem reprovação, embora a situação de Jobim seja específica pelo cargo que ele hoje ocupa.
>
> Com que autoridade o ministro poderá continuar como um dos guardiões da Carta? A situação é mais incômoda quando se sabe que Jobim assumirá em breve a presidência do Supremo, em razão da aposentadoria do ministro Maurício Corrêa.[14]

Citado no editorial, Jarbas Passarinho, senador constituinte,[15] justificou sua ação em carta à *Folha de S. Paulo*, publicada em 15

---

14. Folha de S. Paulo 11/10/2003. "Grave revelação". Editorial Opinião. disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1110200301.htm>.

15. Jarbas Gonçalves Passarinho nasceu em Xapuri (AC), a 11/01/1920. Fez carreira militar chegando, em 1962, a tenente-coronel, chefe do estado-maior do Comando Militar da Amazônia e da 8ª Região Militar (8ª RM), em Belém. Lá participou da articulação do golpe militar de março de 1964. Indicado pelo marechal-presidente Castelo Branco, Passarinho assumiu, em junho de 1964, o governo do Pará, em eleição indireta pela Assembleia Legislativa.

Em 1966, Passarinho transmitiu o governo do Pará a Alacid Nunes, de quem era padrinho de casamento e com quem romperia anos mais tarde. Dois meses depois filiou-se à recém-criada Arena, partido de apoio ao regime, e elegeu-se senador pelo Pará. Apoiou o Marechal Artur da Costa e Silva para suceder a Castelo Branco. Iniciou o mandato em fevereiro de 1967, mas logo assumiu o Ministério do Trabalho e Previdência Social. No mesmo ano passou para a reserva com a patente de coronel.

Como ministro, reprimiu o movimento sindical, embora tenha feito algumas concessões econômicas. Em 13/12/1968, quando o Congresso recusou autorização para processar o deputado Márcio Moreira Alves, que fizera um discurso considerado ofensivo às Forças Armadas, o governo editou o Ato Institucional nº 5, marco na radicalização do regime autoritário. Como registra a gravação da reunião ministerial na qual a medida foi adotada, consultado pelo Marechal Costa e Silva, Passarinho afirmou: "Às favas, senhor presidente, neste momento, todos os escrúpulos de consciência."

Costa e Silva faleceu no cargo em 1969 e seu sucessor, o general Emílio Garrastazu Médici, nomeou Passarinho para o Ministério da Educação, mantendo a repressão ao movimento estudantil e realizando reformas autoritárias dos ensinos universitário e médio. Quando Médici deu lugar ao general Ernesto Geisel na Presidência, em 1974, Passarinho foi substituído por Nei Braga e reassumiu sua cadeira no Senado. Nas eleições do mesmo ano foi um dos seis candidatos arenistas eleitos para o Senado contra 16 do MDB, assumindo a vice-liderança do governo e da Arena. Tornou-se líder quando o general João Batista Figueiredo se preparava para suceder a Geisel.

Ao serem restabelecidas as eleições diretas para governador, em 1982 no Pará, o candidato do PMDB, Jader Barbalho, venceu e Passarinho foi derrotado por Hélio Gueiros, também do PMDB, na disputa para o Senado. Um ano depois, foi nomeado por Figueiredo Ministro da Previdência e Assistência Social, cargo que deixou em março de 1985.

Em 1986, elegeu-se senador constituinte pelo Pará, assumindo a liderança do PDS no Senado e a presidência nacional do partido. Na Constituinte presidiu a Comissão de Organização Eleitoral, Partidária e Garantias das Instituições, copresidiu a Comissão de Redação e foi terceiro-vice-presidente da Comissão de Sistematização. Posicionou-se a favor da unicidade sindical, do presidencialismo, do mandato de cinco anos para Sarney, da anistia aos micro e pequenos empresários e do direito de greve. Foi contra a pena de morte, a limitação do direito de propriedade privada, a estatização do sistema financeiro e a limitação dos juros em 12% ao ano e dos encargos da dívida externa.

Ao ser eleito presidente, Fernando Collor nomeou Passarinho ministro da Justiça. Foi acusado posteriormente de estar mais preocupado com a articulação política do governo do que com as atribuições

de outubro.[16] Assumia ser responsável pela inclusão do inciso VIII do Art. 142 (Capítulo "Das Forças Armadas"), estendendo aos militares direitos como a férias anuais remuneradas, 13º salário e licença paternidade, conferidos aos trabalhadores em geral no Art. 7º. A alteração fora feita com a concordância de Ulysses e dos membros da Comissão de Redação, quando, nos termos do Regimento da ANC, já não seriam admitidas inclusões ou alterações que modificassem o mérito das matérias aprovadas, apenas a adequação e correção da redação.

Passarinho admitiu: "A rigor, descumpriu-se o regimento interno, porque se tratava de emenda de mérito, e não exatamente de redação." Mas ele utilizou um argumento que, se válido, legitimaria qualquer fraude na elaboração da nova Carta: "Ainda assim, promulgada a Constituição, quem discrepasse da decisão poderia ter entrado com uma ação de inconstitucionalidade (Adin) no Supremo e anularia a norma [...] Não o fazendo, ela está convalidada."[17] Esse argumento seria utilizado posteriormente por Jobim: todos os dispositivos constitucionais, mesmo os acrescentados de forma não regimental, teriam sido legitimados quando a Constituição, como um todo, foi promulgada sem contestações.

Passarinho, entretanto, tratou de marcar a diferença entre o que fez e o que se denunciara a partir da revelação de Jobim: "Isso é muito

---

inerentes à sua pasta. Sustentou que o problema do Brasil era a impunidade e defendeu revisões nos códigos Civil e Penal como meio de conter a violência. Em 1992, Collor fez uma reforma ministerial e Passarinho voltou ao Senado.

Quando Collor foi afastado e substituído pelo vice, Itamar Franco, Passarinho criticou Collor depois que o presidente afastado fez duros ataques ao Senado. Cogitado para candidato à presidência nas eleições de 1994, Passarinho disse apoiar Paulo Maluf, então prefeito de São Paulo. Posteriormente, apoiou a candidatura de Fernando Henrique Cardoso. No segundo turno das eleições para governador do Pará foi derrotado pelo candidato do PSDB, Almir Gabriel.

Deixou o Senado em janeiro de 1995 passando a trabalhar para a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) e, em setembro de 1996, foi nomeado por Fernando Henrique Cardoso consultor do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), cargo que deixou meses depois por não concordar com a "extrema tolerância dispensada aos sem-terra" e com o clima de "baderna".

Passarinho apoiou a reeleição de FHC, a quem prestou assessoria política na campanha eleitoral. Em dezembro de 1998 foi nomeado membro efetivo do Conselho da República. Faleceu em Brasília, em 2016. (Nota elaborada com base em verbete do sítio da Fundação Getúlio Vargas <fgv.br>, disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/jarbas-goncalves-passarinho>).

16. Folha de S. Paulo 15/10/2003, p. 3. "Constituição". Carta do ex-senador Jarbas Passarinho. Painel do Leitor. Opinião. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1510200310.htm>.

17. Folha de S. Paulo 15/10/2003, p. 3. "Constituição". Carta do ex-senador Jarbas Passarinho. Painel do Leitor. Opinião. <Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1510200310.htm>.

diferente de 'adição de dispositivos ao texto da Constituição sem que eles tivessem sido formalmente aprovados'".[18]

Dois dos casos, mencionados na segunda matéria, porém, eram mais graves e se enquadravam no que Passarinho insinuou – as alterações nos artigos 55 e 59.

O primeiro, de atualidade recorrente, dava, como indicou o repórter da *Folha de S Paulo*,

> "[...] uma sobrevida a parlamentares ameaçados de perder o mandato em decorrência de condenação criminal. Trocaram a expressão 'sentença definitiva irrecorrível' por 'transitada em julgado' como uma das condições para a perda. Sentença irrecorrível pode ainda não ter transitado em julgado."[19]

Na busca de uma explicação o repórter da *Folha* ouviu a justificativa de importante liderança partidária: "É melhor. Dá mais 15 dias", teria dito na reunião da Comissão de Sistematização na qual o assunto supostamente foi discutido o deputado que, em 2003, presidia nacionalmente o PMDB. O político em questão era... o então deputado Michel Temer.[20]

A segunda alteração de importante repercussão até hoje, detectada na reportagem do dia 09/10, foi a introduzida no Art. 59, que dispõe sobre o processo legislativo, e consistiu na inclusão de um inciso, o quinto: "V – medidas provisórias".[21] Conforme a reportagem, nesse

---

18. Idem, idem.

19. Folha de S. Paulo 19/10/2003. "Texto aprovado não entrou na Constituição". Reportagem de Ranier Bragon. Cidadã Revista. Brasil. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1910200312.htm

20. Folha de S. Paulo 19/10/2003. "Texto aprovado não entrou na Constituição". Reportagem de Ranier Bragon. Cidadã Revista. Brasil. Disponível em: http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1910200312.htm

21. "Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:
I – emendas à Constituição;
II – leis complementares;
III – leis ordinárias;
IV – leis delegadas;
V – medidas provisórias;
VI – decretos legislativos;
VII – resoluções.
Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis." (Grifo meu). Constituição Federal de 1988. Disponível no sítio do Palácio do Planalto <planalto.gov.br>, através do link: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

caso, não havia "nem registro da alteração na comissão, o que levanta a suspeita de que o inciso tenha sido incluído entre a aprovação da redação final e a publicação no 'Diário Oficial'."

É fácil constatar, com efeito, que esse dispositivo foi introduzido entre o "Projeto D" da Constituição, concluído pela Comissão de Redação em 21 de setembro de 1988, e a promulgação, em 05 de outubro.[22]

Jobim sempre reivindicou a paternidade (e a teve reconhecida) da introdução das medidas provisórias na Constituição Brasileira de 1988, "importando-as" da constituição italiana. Esse instrumento legislativo seria importante para a governabilidade de países com sistema de governo parlamentarista e instabilidade política, como a própria Itália que, à época, via gabinetes ministeriais serem destituídos por votos de desconfiança no parlamento, substituídos por outras coligações que logo também caíam, convocações de eleições parlamentares que não resultavam em composições majoritárias no Parlamento etc.

Muitos constituintes pensavam, quando começou a ANC, que isso ocorreria com o Brasil sob regime parlamentarista. Logo, os líderes do PT e do PDT, pensando que Lula ou Brizola poderiam ganhar eleições presidenciais sem obterem maioria no Congresso, perceberam que recorrer a medidas provisórias também seria decisivo para evitar um bloqueio legislativo de eventual governo, ainda que sob sistema presidencialista, de seus líderes históricos.

Há apenas evidências de que esse inciso foi inserido sem ao menos consultar Ulysses e os membros da Comissão de Redação. Nem por isso, entretanto, a iniciativa escapou à crítica de um jurista tão arguto quanto José Afonso da Silva, que dera parecer a Ulysses a favor da autoaplicabilidade do limite de 12% ao ano para os juros reais, previsto no Art. 192, parágrafo 3º, ainda na Constituinte, e foi citado pelo ministro Paulo Brossard quando essa autoaplicabilidade foi discutida

22. João Alberto de Oliveira Lima; Edilenice Passos & João Rafael Nicola. "A gênese do Texto da Constituição de 1988", Senado federal, 2003. Disponível no sítio do Senado Federal <senado.gov.br>, através do link: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/GeneseConstituicao/pdf/genese-cf-1988-1.pdf>.

no Supremo Tribunal Federal, em 1988, pouco depois de promulgada a Constituição, como relatado anteriormente neste livro.

José Afonso da Silva é incisivo em sua crítica:

> *"As medidas provisórias* não constavam da enumeração do Art. 59, como objeto do processo legislativo, e não tinham mesmo que constar, porque sua formação não se dá por processo legislativo. São simplesmente editadas pelo Presidente da República. A redação final da Constituição não as trazia nessa enumeração. **Um gênio qualquer, de mau gosto, ignorante, e abusado, introduziu-as aí, indevidamente, entre a aprovação do texto final (portanto depois do dia 22/09/1988) e a promulgação-publicação da Constituição no dia 05/10/1988)**.[23]

Na mesma linha de severidade com que o editorial da *Folha de S. Paulo* avaliou a responsabilidade de Jobim pelos atos por ele próprio confessados, constitucionalistas ouvidos pelo jornal no dia seguinte não deixaram por menos:

> "A Constituição perdeu credibilidade após a revelação do ministro do STF (Supremo Tribunal Federal) Nelson Jobim de que pelo menos dois artigos foram incluídos no texto final da Carta de 1988 sem o conhecimento dos constituintes. A opinião é compartilhada por quatro dos cinco advogados constitucionalistas ouvidos pela Folha."[24]

A crítica mais contundente foi a do advogado Ives Gandra Martins, conhecido por suas convicções arquiconservadoras, que no julgamento da autoaplicabilidade do limite de 12% para os juros reais foi consultor dos bancos e sempre crítico severo da Carta, em especial de seus dispositivos relacionados a direitos sociais e defensor de uma reforma profunda que, na verdade, visava a extirpar da Constituição o que nela havia de mais avançado: "A Constituição não existe. Perdeu a validade", afirmou.[25]

---

23. SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 28ª edição, 2007. Malheiros Editores. pp. 524/5. (Itálico no original, negrito meu).

24. Folha de S. Paulo 11/10/2003. "Para advogados, Carta perde credibilidade". Reportagem de Lilian Christofoletti. Cidadã Revista. Brasil. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1110200318.htm>.

25. Idem, idem.

Mais longe foi o conselheiro da seção paulista da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Luiz Antonio Sampaio Gouveia, pré-candidato à presidência da entidade: Ele anunciou que formalizaria pedido de destituição de Jobim do cargo de ministro do Supremo. "Como membro do STF, Jobim é o guardião da Constituição. Ao insinuar que houve fraude no processo, desrespeitou a Constituição e desmoralizou a instituição jurídica brasileira. É crime de falsidade ideológica",[26] afirmou ele, segundo a *Folha*.

Já o advogado Goffredo da Silva Telles, amigo de Ulysses Guimarães, opinou que Jobim fora "extraordinariamente imprudente", acrescentando: "Eu conheci Ulysses e duvido que ele tivesse conhecimento dessa ilegalidade. É uma imprudência que jamais poderia ter sido cometida",[27] disse, para logo defender a reforma da Carta.

Por sua vez, Miguel Reale disse que o melhor, "nesta altura do campeonato", que era deixar a Constituição como estava. Para ele, deve prevalecer o entendimento de que é intangível o texto promulgado em 1988. Sobre a atitude de Jobim, disse que não comentaria.[28]

Indignado, o presidente da OAB paulista, Carlos Miguel Aidar, além de condenar o ato de Jobim criticou a suposta justificativa para o segredo em relação ao segundo contrabando: "Jobim não tem o direito de sonegar uma informação como essa, ainda mais porque quer guardar para um livro, isso não existe." Apesar disso, para Aidar, o que Jobim confessava não poderia ser punido; "Não existe crime para aquilo que não há pena prevista em lei."

Em defesa de Jobim, e da Constituição tal como foi promulgada, saiu um juiz federal, ex-presidente da Associação dos Juízes Federais do Brasil. Seu nome é Flávio Dino, que posteriormente viria a ser governador do Maranhão e ministro da Justiça sob Lula 3.0:

---

26. Idem, idem.

27. Idem, idem.

28. Idem, idem.

"Somente um formalismo jurídico extremado e torto pode conduzir ao raciocínio de que o descumprimento de normas regimentais abala a legitimidade ou a validade jurídica da Constituição de 1988. Os regimentos das casas parlamentares são pactos políticos. O editorial da Folha ("Grave revelação", 11/10, pág. A2) também erra ao defender o afastamento do ministro Nelson Jobim. É disparatada, política e juridicamente, a ideia de que ele possa ser responsabilizado, como ministro do STF, por fatos de que participou 15 anos antes, no exercício de mandato parlamentar. Se houvesse tal absurda responsabilidade, ela deveria se referir a todos os constituintes."[29]

Com o passar do tempo a polêmica arrefeceu, mas o caso não foi esquecido. Frequentemente Jobim precisava justificar o que fizera e revelara, minimizando o seu significado ou atribuindo a repercussão a mal-entendidos. Em outras ocasiões, alguém se encarregava de trazê-la à tona em tom acusatório, como fez o jornalista Augusto Nunes em coluna na revista *Veja,* de 06/06/2009, buscando casos no fundo do baú. Jobim era, então, ministro da Defesa e fizera declarações sobre a queda no Atlântico de um avião da *Air France* que partira do Rio de Janeiro. Os comentários do ministro tiveram repercussão negativa na França. Nunes aproveitou a deixa e bateu forte em texto com o título "O ministro insensato, o sino sumido e a Constituição violentada":

"Em outubro de 2003, o Brasil foi confrontado com um crime que, praticado 15 anos antes pelo deputado constituinte Nelson Jobim, assumiu dimensões bem mais perturbadoras ao ser revelado por um Nelson Jobim já vestindo a toga de ministro do Supremo Tribunal Federal. Com a naturalidade de quem explica por que prefere chimarrão a café, o ex-parlamentar do PMDB gaúcho confessou ter infiltrado na Constituição de 1988, cujo texto definitivo lhe coube redigir, dois artigos que não haviam sido votados, muito menos discutidos no plenário.

---

29. Folha de S. Paulo 13/10/2003. Carta de Flávio Dino à editoria Painel do Leitor. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1310200311.htm>. Na mesma edição, em outra carta, o leitor Omar Abdulmassih, assíduo missivista do jornal, expressava sua indignação: "A autodenúncia do ministro do STF (Supremo Tribunal Federal), Nelson Jobim, de que participou da introdução de artigos que não foram votados pelos constituintes é de suma gravidade. Como confiar no STF, guardião da Carta Magna? Já está mais do que na hora de revermos o processo de ocupação de cargo de ministro na mais alta corte da magistratura nacional. Chega de nomeações políticas. A esse senhor só resta uma saída: apresentar a sua renúncia e pedir desculpas ao seu país."

Se o país tivesse juízo, a reação indignada obrigaria Jobim a devolver a toga, identificar os textos contrabandeados (para que fossem prontamente expurgados), pedir perdão ao povo em geral e a seus eleitores em particular, voltar aos Rio Grande do Sul e ali ficar à espera da intimação para explicar-se no tribunal...

Como o país não tem juízo e raramente é sensato, fez de conta que Jobim continuava, na terceira idade, tão brincalhão quanto o estudante de direito que fez parte do grupo que furtou o sino da faculdade e, em vez de devolver o símbolo da instituição, transformou-o em troféu de uma confraria de marmanjos. Nações com hímen complacente não gritam nem quando a Constituição é afrontada...

Por se achar muito brincalhão, ele costuma tratar coisas sérias com a leviandade do garotão que ajudou a fundar a Ordem do Sino. Brinca de general, almirante, brigadeiro... Era previsível que acabasse brincando com o que mata, fere, espanta, dói, atormenta, traumatiza. Um acidente aéreo apavorante, por exemplo."[30]

A "intervenção" no texto constitucional periodicamente voltava a assombrar Jobim, como se vê, mesmo quando suas manifestações não tinham qualquer relação com a Constituinte. Isso acontecia embora a curiosidade sobre qual seria o segundo dispositivo incluído na Constituição sem ter sido votado tivesse quase desaparecido. Para muitos, tratava-se da inserção das medidas provisórias no artigo sobre o processo legislativo. Mas não havia unanimidade quanto a isso.

Em Brasília um economista e assessor legislativo e um professor da UnB vinham investigando o assunto há alguns anos e denunciavam que o dispositivo era outro e que a gravidade do ato era muito maior. É o que se verá a seguir...

30. Revista Veja 06/06/2009. O ministro insensato, o sino sumido e a Constituição violentada. Coluna de Augusto Nunes. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/blog/augusto-nunes/o-ministro-insensato-o-sino-sumido-e-a-constituicao-violentada/>.

A mãe de todas as fraudes constitucionais

Bem menos repercussão que a reportagem de capa de *O Globo* teve a matéria a respeito, publicada pelo *Correio Braziliense,* em 10/10/2003.[31] Ao lê-la, a primeira reação do professor Pedro Antônio Dourado de Rezende,[32] do Departamento de Ciência da Computação da Universidade de Brasília, foi de incredulidade diante da revelação de Jobim e da passividade com que a notícia foi geralmente recebida.

Como ele revelaria em dezembro de 2015, numa entrevista à revista *Caros Amigos*, "passada essa sensação, veio a curiosidade, sobre qual teriam sido os dispositivos contrabandeados, e os motivos, já que isso o autor da manobra não confessara; nem o objeto do contrabando, nem seu *modus operandi*."[33]

Em 2005, o Professor conheceu o ex-diplomata e consultor legislativo do Senado, Adriano Benayon, doutor em economia pela

---

31. Adriano Benayon & Pedro Antonio Dourado de Rezende. "Anatomia de uma fraude à Constituição". Anexo 6: "Confissão Pública". 2006. Disponível em: <http://www.cic.unb.br/~rezende/trabs/fraudeac_files/anexo_6.html#1>.

32. Pedro Antonio Dourado de Rezende é professor concursado no Departamento de Ciência da Computação da Universidade de Brasília. Advanced to Candidacy a PhD pela Universidade da California, em Berkeley. Membro do Conselho do Instituto Brasileiro de Política e Direito de Informática, ex-membro do Conselho da Fundação Software Livre América Latina, e do Comitê Gestor da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-BR), entre junho de 2003 e fevereiro de 2006, como representante da Sociedade Civil. Mais informações no sítio "Segurança Computacional", do Departamento de Ciência da Computação-UnB. Disponível em: <http://www.cic.unb.br/~rezende/sd.php>.

33. Revista Caros Amigos 12/2015. "Repercussões da Reclamação ao Ministério Público sobre fraude à Constituição", entrevista a João Peres. Disponível no sítio "Segurança Computacional", do Departamento de Ciência da Computação-UnB. A partir do link: <http://cic.unb.br/~rezende/trabs/entrevistaCA.html>.

Universidade de Hamburgo, falecido em 2016. Após uma conversa breve sobre o caso, decidiram investigar o assunto. Benayon assessorara o senador Ademir Andrade (PSB/PA), que tentara revogar um dispositivo constitucional de origem misteriosa.

Em 10 de outubro de 2001, leu-se no Senado uma Proposta de Emenda Constitucional de Ademir Andrade, subscrita por outros 43 senadores. Era um texto objetivo. Propunha uma alteração do Art. 166, com a supressão de alguns de seus dispositivos, em particular a alínea "b" do inciso II do parágrafo 3º.

O texto desse artigo, em vigor até hoje, determina que "Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum." O parágrafo 3º ressalva que as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso

> "II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, **excluídas as que incidam sobre**:
> a) dotações para pessoal e seus encargos;
> **b) serviço da dívida;**
> c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal."[34]

Essa era a segunda tentativa do Senador Ademir Andrade de alterar o Art. 166. A primeira, como relatou em discurso em plenário no dia em que voltou à carga, foi apresentada "logo no início da primeira legislatura,[35] quando passei a integrar esta Casa, mas a emenda não

34. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em 22/09/2017. Pela PEC de Ademir Andrade, o inciso II determinaria apenas que: "II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre dotação para pessoal e seus encargos." PEC 41/2001 – Conforme texto publicado no Diário do Senado, em 11 de Outubro de 2001, p. 24465. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=3557&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=133>.

35. Ademir Andrade foi deputado federal de 1983 a 1991, em seu segundo mandato, foi constituinte. De 1995 a 2003 foi senador. Aqui ele se refere à 50ª Legislatura (1995-1999).

conseguiu ser aprovada na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Portanto, foi arquivada. Agora, eu a apresento novamente."[36]

O senador foi elegante com seus colegas. A primeira emenda a que ele se refere foi a 62/1995, apresentada em 20/10/1995. Limitava-se a suprimir a alínea "b" do inciso II do parágrafo terceiro do Art. 166.[37]

A proposta do senador foi arquivada em 28/05/1997, depois de receber, em 05/05/1997, parecer contrário do senador Jefferson Peres, tido como "progressista". Os documentos relativos a esta PEC não puderam ser localizados eletronicamente no site do Senado por ocasião da pesquisa para este livro, mas, conforme o pesquisador Luiz Ribeiro Cordioli, cujo trabalho será referido adiante, a justificativa de Peres não poderia ser mais absurdamente subserviente ao sistema financeiro:

> "[...] pela importância que o cumprimento do serviço da dívida tem na restauração e manutenção da credibilidade do País [...] entendemos que esta rubrica deva ser preservada do processo de formulação de emendas, conforme consta atualmente do texto constitucional."[38]

Em 2001, o senador Ademir Andrade estava esperançoso:

> "Espero que desta vez a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Casa estude de maneira mais aprofundada a emenda que estamos apresentando neste momento. Nenhum país do mundo tem nada igual e, evidentemente, o Congresso tem todo o direito de se manifestar sobre os recursos destinados ao serviço da dívida."[39]

Esperança retórica ou genuína? Se genuína, quem leu este livro até aqui há de pensar: doce ilusão.

---

36. Diário do Senado, em 11 de Outubro de 2001, p. 24458. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=3557&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=133>.

37. Atividade Legislativa da Proposta de Emenda à Constituição nº 62, de 1995. De autoria de senador Ademir Andrade (PSB/PA) e outros. Tramitação disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/18790/pdf>.

38. Cordioli refere-se a documento publicado como anexo 7 da obra de Adriano Benayon & Pedro Antonio Dourado de Rezende. "Anatomia de uma fraude à Constituição". 2006. Disponível em: <http://www.cic.unb.br/~rezende/trabs/fraudeac_files/anexo_7.html#3>.

39. Diário do Senado, em 11 de Outubro de 2001, p. 24458. Op. Cit.

Na "justificação" de sua nova proposta, o Senador argumentava que "nenhuma razão assiste para permanecer em vigência as alíneas b e c..." porque "a decisão política de se cancelar (ou não) uma dotação orçamentária destinada ao pagamento do serviço da dívida, necessariamente, deve passar pelo crivo do Congresso Nacional."

Seguindo o raciocínio do grupo de constituintes que promoveram comigo a aprovação do Art. 26 do ADCT, que determinava a realização de um "exame analítico e pericial dos atos e fatos do endividamento externo", e com o relatório parcial da Comissão incumbida do mencionado exame, elaborado pelo Senador Severo Gomes, Ademir Andrade afirmava que:

> "é incompreensível que em um processo aberto e democrático haja a Constituição Federal, enquanto pacto político de toda a Nação, atribuído prioridade orçamentária ao serviço de dívidas questionáveis e, em grande parte, irresponsavelmente contraídas, em detrimento das atividades produtivas em favor do crescimento e da melhoria das condições sociais, tais como os setores de infraestrutura econômica e os investimentos produtivos, as ações em saneamento básico, educação, prevenção de doenças, criação de empregos etc."[40]

A questão das irregularidades no processo de endividamento já foi examinada neste livro. O mais importante agora é outro aspecto da justificação da PEC 41/2001.

> "(...) **a alínea b do inciso II, do § 3º do Art. 166 da Constituição Federal foi inserida na fase de redação final da Constituição de 1988, vez que a expressão 'serviço da dívida' nunca constou do mencionado inciso II, em qualquer de suas versões exaustivamente discutidas nas várias Comissões da Assembleia Nacional Constituinte, nem nas que também foram de novo discutidas e aprovadas pelo Plenário da Assembleia Constituinte, no 1º e no 2º turnos**."[41] [grifo meu]

---

40. PEC 41/2001 – Conforme texto publicado no Diário do Senado, em 11 de Outubro de 2001, p. 24465. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=3557&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=133>.

41. PEC 41/2001 – Conforme texto publicado no Diário do Senado, em 11 de Outubro de 2001, p. 24465. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=3557&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=133>.

Isto é da maior gravidade!

Significa que, pelo menos dois anos antes da confissão de Jobim, o senador Ademir Andrade e seus colaboradores detectaram um contrabando na Constituição – o mais grave de todos os que viriam a ser revelados posteriormente – e que coincidentemente representava um privilégio espúrio para o Sistema Financeiro.

Se esse dispositivo foi introduzido de forma não regimental, não pode ser válido e deve ser expurgado, como sugeririam alguns juristas depois que a *Folha de S. Paulo* revelou casos semelhantes e, dada a gravidade deste, com muito mais razão.

Houve, portanto, uma fraude.

A prova seria que a alínea "b" não constaria do último texto constitucional no qual foram incorporadas emendas de mérito e apareceu na versão promulgada. Como o senador Ademir Andrade poderia fazer uma afirmação dessa gravidade se, de acordo com o documento "A gênese do Texto da Constituição de 1988",[42] esse dispositivo já constaria do Projeto C (15/9/1988), votado em Plenário no final do 2º Turno?

As respostas a essas questões talvez tivessem se tornado públicas se a PEC 41/2001 chegasse a percorrer o processo legislativo, mas o que aconteceu com ela foi a repetição do "fenômeno" que atingiu todos os projetos de lei que tratavam da regulamentação do Art. 192 da Constituição, aquele sobre o sistema financeiro nacional. Lida em plenário no Senado, a PEC foi remetida, no mesmo dia, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, onde, no dia 15/10, foi distribuída ao Senador Maguito Vilela (PMDB/GO), para emitir relatório.

O senador Maguito Vilela apresentou seu relatório em menos de dois meses, relativamente rápido para a praxe do Congresso Nacional. No dia 13 de dezembro do mesmo ano o registro de tramitação de projetos do Senado anotava que a PEC estava: "pronta para a pauta

---

42. João Alberto de Oliveira Lima, Edilenice Passos & João Rafael Nicola. "A gênese do Texto da Constituição de 1988", Senado federal, 2003. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/publicacoes/GeneseConstituicao/pdf/genese-cf-1988-1.pdf>. Acesso em 04-07-17.

na comissão". Depois disso, o epitáfio em 09/01/2003 – "A Presidência comunicou ao Plenário em Sessão realizada no dia 20/12/02 que, à vista do inciso II do Art. 332 do Regimento Interno (...) esta matéria foi arquivada."[43] O motivo do arquivamento, mais uma vez foi não tramitação nas comissões até o final da legislatura e seu autor não ter sido reeleito. No caso, Ademir Andrade não disputara a reeleição ao Senado porque se candidatou ao governo do Pará.[44]

A *justificação* da PEC 41/2001 é, além da necessária sustentação de uma proposta de emenda constitucional, a denúncia de uma burla ao regimento interno da ANC. Mas não há provas nem suspeitos, ainda...

Como relata o professor Pedro Antônio Dourado de Rezende, informações relevantes lhe foram dadas por Benayon que ajuntou às de que dispunha. "Eu conhecia partes da outra metade, por ter tentado seguir o rastro do 'nome dos bois' que não foram confessados em 2003."[45] Na entrevista à *Caros Amigos*, ele relata que durante aquela conversa,

> "eu me lembrei de um incidente com um transformador que fica ao lado de um dos anexos da Câmara dos Deputados. Esse transformador havia explodido, interditando a ala da Biblioteca do Congresso onde estão arquivados os originais de todas as sete constituintes que já tivemos, inclusive da Assembleia Constituinte de 1988. Ao me lembrar de ter lido notícia sobre essa explosão depois da confissão de Jobim ter sido publicada pelo *Correio Braziliense* em 2003, a sensação que tive foi de ter farejado coelho nesse mato onde bois ainda não tinham nome."[46]

Ao consultar as duas notícias o professor levou um choque: a explosão que interditara o acesso aos originais das Constituintes

---

43. Proposta de Emenda à Constituição nº 41, de 2001 – tramitação. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/48587/pdf>. Acesso em 24-09-17.

44. Verbete do Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro (DHBB) do sítio da Fundação Getúlio Vargas sobre Ademir Andrade, disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-biografico/ademir-galvao-andrade>. Acesso em 22-09-17.

45. Revista Caros Amigos 12/2015. "Repercussões da Reclamação ao Ministério Público sobre fraude à Constituição", entrevista a João Peres. Disponível no sítio "Segurança Computacional", do Departamento de Ciência da Computação-UnB. A partir do link: <http://cic.unb.br/~rezende/trabs/entrevistaCA.html>.

46. dem, idem.

aconteceu às 9h30 do dia em que circulou o *Correio Braziliense* com a matéria sobre os contrabandos de Jobim. O que ele sentiu foi o que ocorre a quem se depara com a cena de um crime:

> "A sensação que tive então foi dupla: Náusea, e frio na barriga. Ambas nos impulsionaram a trabalhar na investigação cidadã que durou mais de um ano e produziu o relatório publicado em 24 de agosto de 2006."[47]

É importante notar que a matéria do *Correio Braziliense*, publicada cinco dias depois da entrevista de Jobim a *O Globo*, não era uma reportagem original, mas o que no jargão jornalístico é chamado de "cozido" (texto elaborado a partir de informações apuradas por terceiros). Isso significa que a repercussão da confissão do Ministro continuava grande. Como vimos, a *Folha de S. Paulo* seguia buscando novos casos de contrabando e ouvindo opiniões de juristas sobre o episódio, alguns dos quais defendendo a supressão dos dispositivos incluídos de forma espúria e outros propondo até a destituição de Jobim do STF e a elaboração de uma nova Constituição Federal.

A repercussão da revelação de Jobim foi, provavelmente, muito maior do que ele próprio esperava e essa é uma das razões pelas quais a publicação e o incêndio, que a um leigo poderiam parecer uma coincidência, ao professor da UnB, um especialista em segurança em tecnologia da informação, tinha o sentido de um indício suspeito. Como se não bastasse, o setor onde se encontravam os originais foi interditado e, em reposta a um ofício de um Deputado, enviado em 2005, a diretora do setor informou que as obras tiveram início em maio de 2004 e o atendimento ao público "interno e externo", só tinha previsão de normalização em dois anos (sic).[48] Se alguém estivesse interessado em dissuadir qualquer pesquisador, não faria diferente.

---

47. Idem, idem.

48. Adriano Benayon & Pedro Antonio Dourado de Rezende. "Anatomia de uma fraude à Constituição". Anexo 5: "Confissão Pública". 2006. Disponível em: <http://www.cic.unb.br/~rezende/trabs/fraudeac_files/anexo_5.html#5>.

O asco inicial deu lugar à indignação e a indignação à ação. O resultado seria o trabalho "Anatomia de uma fraude à Constituição".[49]

Benayon e Rezende iniciaram uma busca com todos os ingredientes de uma reportagem investigativa, ou de uma investigação criminal... Juntando as informações e as suspeitas de ambos, concentraram-se na hipótese de que aquela alínea "b" do Art. 166, § 3º, inciso II fora contrabandeada.

Ao rastrear a trajetória do Art. 166 e seus incisos, identificaram mais evidências de fraude. Reconstituíram o que aconteceu nos dias finais da Assembleia Nacional Constituinte – tumultuosos, tensos e exaustivos. Ao contrário da rotina burocrática sugerida por aqueles que sustentam a tese de que os constituintes tiveram a oportunidade de analisar cada dispositivo dos projetos do texto em elaboração, cotejando-os com as versões anteriores, o fato é que muitos, senão a maioria, votaram no 2º turno, no dia 15 de setembro, o texto que tinham em mãos, sem conferir ou cotejar o seu conteúdo com a versão anterior ou com as emendas propostas que deveriam se limitar a "supressão, sanar omissões, erros ou contradições, ou de redação para correção de linguagem", conforme o regimento.

Quando, como e quem praticou a fraude do Art. 166?

Até o "Projeto B" da Constituição, votado em plenário em 05 de julho, o artigo que trata das diretrizes orçamentárias, era o nº 172 (nº 195, no Projeto "A") e não continha o inciso II e suas alíneas, e menos ainda a sobre o serviço da dívida. Na votação realizada no sábado, 27 de agosto, quando o artigo em questão passou para segundo turno,

49. Idem, idem.

agora como nº 172, mas sem alterações, acompanhado de propostas de emendas nos termos previstos no Regimento (supressão ou correção), foram feitas também alterações de mérito.

Como demonstram de forma documentada Benayon e Rezende, que a essa altura, valendo-se do fato de que Benayon era assessor legislativo, com cópias de documentos-chave, **há um momento preciso** em que ocorreu a introdução do "serviço da dívida" na exceção prevista no texto constitucional. Isso lhes permite afirmar:

> "[...] Ao cumprir a Ordem do Dia, o presidente da ANC anunciou a 'fusão' das propostas de Emenda ao artigo 172, com outras relativas aos arts. 171 e 173, pondo em votação um único texto (para os três artigos), que supostamente as reunia para votação simultânea."[50]

Foi nesse momento que alguém incluiu a alínea "**b) serviço da dívida**", conforme apuraram Benayon e Rezende. O tópico sequer constava das 11 emendas mencionadas na ordem do dia da sessão por eles examinadas. Mais que isso: no requerimento de fusão levado à votação (Requerimento nº 914), foram incluídos no § 3º do Art. 172 (futuro Art. 166) dispositivos: a) inexistentes no texto constitucional submetido a votação em 2º turno; b) inexistentes em qualquer proposta de emenda citada no tal Requerimento de fusão; c) inexistentes em qualquer proposta de emenda encaminhada pelo Relator da ANC à votação em 2º turno, admissíveis numa fusão sem alteração de mérito. E mais: o requerimento não tem data datilografada, e apenas uma anotação a caneta ("em 27.8.88") na primeira de suas três páginas.

A suspeita dos dois investigadores autoinvestidos se convertia na confirmação de uma fraude ao Regimento Interno e já era possível afirmar com alguma segurança **quando** ela ocorreu, embora ainda fosse cedo para falar em **quem** era(m) o(s) responsável(veis) e **como** agiu(ram). Eis o que a "perícia" por eles realizada apontava:

---

50. Idem, idem.

No Requerimento de fusão, votado em plenário após leitura pelo presidente da ANC **faltavam**:

> • **a assinatura**, bem como qualquer outra manifestação, **do autor da única proposta de Emenda, citada para fusão**, ao § 3° do Art. 172, onde se adicionou dispositivos ilegalmente propostos,
> • **as rubricas dos autores das propostas de Emenda citadas para fusão**, na página (folha 2) que contém os dispositivos ilegalmente propostos
> • **as rubricas de 12 dos 14 líderes partidários que teriam assinado na última folha o tal Requerimento, as quais pudessem comprovar a autenticidade do que foi lido e votado em plenário**, à guisa de conteúdo do dito Requerimento.

A ausência das rubricas citadas – e em seu trabalho Benayon e Rezende reproduzem as páginas do requerimento, autenticadas por Lúcia Maria Morais, coordenadora de arquivos da Câmara dos Deputados em 05/08/2005, identificando e destacando a existência de apenas duas rubricas – significa que os autores trataram de não deixar impressões digitais. Significa, também, que o Regimento fora descumprido porque o Requerimento não era assinado por nenhum constituinte que tivesse proposto emenda ao artigo objeto das adições, aliás, ilegais.

Além disso, nos registros da Secretaria Geral da Mesa da ANC sobre a votação daquele dia, arquivados no Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (em particular do fundo arquivístico da ANC e da ata da votação do Requerimento 914), **não havia nada que permitisse identificar se ocorrera e como se dera a suposta votação de adição da alínea 'b'**, ou se o relator tivesse se manifestado ou que o seu teor tivesse sido divulgado antes da leitura para votação que, repita-se, foi realizada num sábado e da qual estava ausente o único autor de proposta de emenda ao artigo objeto de adições ilegais – o deputado João Alves – que, aliás, tampouco autorizara fusão de sua proposta. Reafirmo o que disse acima: conforme os documentos fornecidos pelos pesquisadores citados, quem introduziu a emenda que incluiu o pagamento dos juros e encargos da dívida externa foram os constituintes Jobim e Righi.

A essa altura, os "investigadores", no encalço do rastro que já vinham seguindo e procurando identificar o autor da manobra, qual Sherlock Holmes, suspeitaram: afinal, quem, tendo rubricado a página do Requerimento contendo dispositivos ilegalmente adicionados, além disso em declarações espontâneas, 1) Ao *Correio Braziliense* [e antes disso a *O Globo*], admitiu sua participação em atos dessa natureza; 2) Ao portal *Folha on-line*, recusou-se a esclarecer quais dispositivos constitucionais teriam inseridos sem terem sido votados; 3) À *Agência Estado*, alegou transparência de seus atos e anuência de seus pares, embora tivesse, confessado e comprovadamente, feito acréscimos ao texto constitucional e outras manobras de bastidores que a maioria desconhecia ou só tomou conhecimento por ele próprio e muito depois?

Benayon e Rezende sustentam que essa "violação", foi executada por Nelson Jobim.

O caso estava resolvido. Os investigadores elucidaram a fraude, apurado quando e como foi praticado e quem foram os autores. Elementar, diria certo detetive.

Será que o caso estava realmente encerrado? Sherlock Holmes talvez fizesse essa pergunta a Dr. Watson.

Revisando o que foi descrito até aqui pode-se constatar que há dois elementos ausentes nessa investigação. Mais ainda, ausentes da cena do crime.

O primeiro é: Jobim e Righi foram os autores materiais, mas não tiraram proveito pessoal do que fizeram. Por quê? Uma pergunta chave para a elucidação de um crime, como sabe qualquer espectador distraído de filmes policiais ou como sabem os advogados é "*Qui prodest?*" – Quem se beneficiou?

A esta altura, o leitor já intui a resposta.

Os grandes beneficiados foram e são até hoje o Sistema Financeiro, os credores da dívida pública brasileira – os bancos que fizeram os empréstimos, em primeiro lugar, mas também os rentistas em

geral, as pessoas físicas e jurídicas que ao invés de fazer investimentos produtivos, colocam seu dinheiro a juros com o único objetivo de obter mais dinheiro.

Como foi se evidenciando ao longo deste livro, a fraude praticada naquele sábado no Congresso Nacional teve mentores intelectuais que se beneficiaram de sua execução. Jobim e Righi foram os executores. Os autores intelectuais não estavam em Brasília. Raramente vão à capital. É de praxe permanecerem confortavelmente instalados em seus gabinetes na Avenida Paulista e, de um tempo para cá, na também paulistana avenida Brigadeiro Faria Lima e em outros redutos do capital financeiro no Brasil e no exterior.

O segundo elemento ausente é a vítima. É evidente que não é preciso um corpo para que se constate a ocorrência de um crime. Apenas uma parte dos crimes, alguns homicídios, envolvem a presença de corpos sem vida no local em que foram executados ou ocultos em algum outro lugar.

A vítima, leitor, é você! Somos nós, os brasileiros, que sustentamos uma das cargas tributárias mais elevadas do mundo (principalmente a parcela que recai sobre a população de menor rendimento e que justamente é a que mais necessita dos serviços prestados pelo Estado. A grande vítima é a sociedade brasileira que elegeu Constituintes que elaboraram uma CARTA destinada a governar uma sociedade produtiva de trabalho/emprego, e que foi violada, mutilada, invertendo a lógica e colocando a economia produtiva a serviço do Sistema Financeiro, do rentismo. Como se verá a seguir pela exposição de Benayon e Rezende, a proteção ao serviço da dívida afeta diretamente a estrutura dos gastos públicos.

A economia brasileira, a sociedade brasileira, não é vítima do sequestro pelo sistema financeiro e por seus agentes políticos apenas pelo peso da dívida pública e da necessária redução dos gastos públicos. É, também, pelos juros absurdamente altos cobrados das pessoas e das empresas por um sistema que tem no Estado um devedor cativo

e que, por todos os instrumentos criados por via legal e por contratos negociados por quem não tinha prerrogativa para tal, é um devedor de baixo risco e alta rentabilidade.

Como se verá nas conclusões deste livro, a dívida pública não apenas garante lucros altíssimos ao sistema financeiro, mas praticamente dispensa-o de operar no crédito à produção e ao consumo, a não ser em condições usurárias.

A (pouca) repercussão da denúncia de um crime contra a economia brasileira

Benayon e Rezende não se limitaram a consolidar o resultado de suas investigações no artigo acadêmico mencionado. Dispuseram-se a fornecer as informações e os documentos que possuíam à mídia de massas que não demonstrou interesse. Por quê? A exceção, em termos de cobertura jornalística, foi o respeitado site *Congresso em Foco* que, em matéria do repórter Eduardo Militão, publicada em 14 de maio de 2007, resumiu o trabalho de ambos.[51] O dispositivo inserido sem ter sido votado, observou o jornalista a partir do material fornecido por Benayon e Rezende, beneficiou credores internacionais da dívida externa.

Conforme a matéria, Jobim e Righi foram os responsáveis por inserir na Constituição um texto não votado pelos constituintes. "Isso aqui foi enxertado. Os dois deixaram rastros", afirmou Rezende ao exibir uma folha dos Arquivos da Assembleia Nacional Constituinte (ANC) que comprovaria as alíneas "alienígenas", prosseguia a reportagem.

Segundo o jornalista, "o ex-presidente do Supremo Tribunal Federal (STF), Nelson Jobim, então deputado constituinte pelo PMDB gaúcho e líder do partido, e o ex-deputado Gastone Righi (SP), que liderava a bancada do PTB. Os dois negam a acusação". Num texto complementar, dedicado à resposta de ambos, o repórter ainda registrou:

---

51. Congresso em Foco 14/05/2007. "O segredo constitucional de Nelson Jobim e Gastone Righi." Matéria de Eduardo Militão. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/o-segredo-constitucional-de-nelson-jobim-e-gastone-righi/>.

"O ex-deputado constituinte Nelson Jobim desqualificou as conclusões dos pesquisadores Pedro Antônio Dourado de Rezende e Adriano Benayon. "Que bobagem. São uns imbecis!", riu. Na sequência, o ex-presidente do STF disse que não entraria em detalhe sobre a polêmica porque desconhecia o estudo dos dois professores."[52]

Righi, líder do PTB na Constituinte, segundo Militão, "admite que a redação final da Carta Magna foi confusa e "suspeita". "Aquilo lá foi tudo atropelado. De fato, houve umas coisas desse tipo, inclusive contra a minha opinião." E muito ao seu estilo aproveitou para alfinetar Jobim via *Congresso em Foco*:

"Outra 'coisa suspeita' para Righi foi a 'porcaria' da criação das medidas provisórias. 'Isso é coisa do Jobim. Elas surgiram na fase de sistematização. Passaram por uma votação final, mas não por uma inicial e por um debate nas comissões temáticas', reclama."[53]

A parte o insulto – "São uns imbecis!" –, Jobim, um hábil advogado e evidentemente bem relacionado, fugiu à polêmica e esquivou-se do repórter quando este pediu que comentasse as declarações de Righi, alegando, por meio de sua secretária, que "não poderia atender a reportagem por estar com a agenda cheia."[54]

Jobim tampouco contestou quando Rezende, na entrevista mencionada, opinando se seu trabalho com Benayon teria contribuído para outros textos esclarecedores do tema, afirmou:

"Cito os do jornalista Sebastião Nery, que nos lembra de outras atividades do autor da manobra, concomitantes à de constituinte: Na ocasião, Jobim era também advogado de um importante escritório em Brasília, que prestava serviços ao Citibank, então o maior ou dos maiores credores de dívida pública aqui. Jobim foi definido pelo ex-embaixador dos EUA no Brasil, Clifford Sobel, em telegrama acerca de um animado café da manhã na embaixada em 2008 (via Wikileaks), como 'um dos mais confiáveis líderes do

52. Congresso em Foco 14/05/2007. "Jobim desqualifica estudo." Matéria de Eduardo Militão. Disponível em:.<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/jobim-desqualifica-estudo/>.

53. Idem, idem.

54. Idem, idem.

Brasil'. De fato, um preposto que frauda carta branca para credores ditarem livremente as condições de rolagem de dívidas penduradas em seu povo é confiável, para o Estado que hoje sustenta o modelo bélico dos bancos centrais e seus concentradores."[55]

As ligações de Jobim com multinacionais eram conhecidas, como lembrou seu companheiro de Constituinte, Paulo Ramos, (oficial da reserva da PM-RJ, depois de deixar Brasília para se tornar deputado estadual pelo Rio de Janeiro e mais tarde trocar o PDT pelo PSOL), em aparte a pronunciamento do deputado Luiz Paulo, na Assembleia Legislativa (RJ), em agosto de 2004.

Luiz Paulo discursava com críticas à decisão do presidente Lula de "blindar" o presidente do Banco Central, Henrique Meireles, conferindo-lhe, por meio de Medida Provisória, o *status* de ministro, a fim de dar-lhe foro privilegiado no caso de processo por "ter sido alvo de denúncias de sonegação de patrimônio", conforme noticiou o jornal *O Estado de S.Paulo* em 16/08/2004.[56] De acordo com a mesma fonte, "A mudança foi negociada pelo ministro da Fazenda, Antônio Palocci, com Meirelles como um gesto de reconhecimento para evitar que ele pedisse demissão...".

Em seu aparte, ainda comentando a decisão de Lula, o deputado Paulo Ramos afirmou:

> "Agora, só o Supremo Tribunal Federal que poderá julgar o presidente do Banco Central. Passa a ser uma proteção muito grande, principalmente nesta fase, em que preside o Supremo Tribunal Federal nada mais, nada menos, do que o Ministro **Nelson Jobim, com quem convivi tanto na Constituinte quando no período da revisão constitucional**. E posso dizer, deputado, que **o Ministro Nelson Jobim exercia o mandato sob o patrocínio de grandes grupos econômicos**. Não é à toa que, agora, o

55. Revista Caros Amigos ??/12/2015. "Repercussões da Reclamação ao Ministério Público sobre fraude à Constituição", entrevista a João Peres. Disponível no sítio "Segurança Computacional", do Departamento de Ciência da Computação-UnB. A partir do link: <http://cic.unb.br/~rezende/trabs/entrevistaCA.html>.

56. Agência Estado 16/08/2004. "Presidente do Banco Central ganha status de ministro". Política. Disponível em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,presidente-do-banco-central-ganha-status-de-ministro,20040816p37488>.

Ministro Nelson Jobim, como presidente do Supremo Tribunal Federal, ousa suspender os efeitos de uma liminar concedida por um par seu, Ministro Ayres Britto, que suspendia o leilão de 195 blocos já com incidência de petróleo, cerca de 202.000 km².”[57]

Paulo Ramos não era original nas denúncias dos vínculos de Jobim a poderosos interesses econômicos. Durante a revisão constitucional de 1993/1994, quando Jobim foi o relator-geral da pífia tentativa de fazer alterações em bloco à Constituição, foram numerosas as críticas à sua atuação autoritária e centralizadora. E Ramos fazia marcação cerrada sobre ele.

Houve um momento, quando se iniciavam as votações das alterações propostas, em que ocorreu uma rebelião parlamentar contra Jobim e uma tentativa de destituí-lo do cargo, com os deputados de esquerda verbalizando mais duramente as críticas ao trabalho do Relator-Geral cumulativamente com o de advogado/lobista. Apenas dois exemplos. O primeiro, uma intervenção do mesmo Paulo Ramos:

“[...] ocupo a tribuna para mais uma vez denunciar que o Deputado Nelson Jobim, pelos vínculos que tem, através do escritório de advocacia e das empresas de consultoria que o remuneraram, está incompatibilizado com o cargo de Relator da Revisão Constitucional. Que S. Exª. exerça o mandato, defendendo tais interesses, considero até legítimo, porque cada um, nesta Casa, procura exercer o mandato em função dos interesses que representa, mas permanecer na condição de Relator da Revisão Constitucional é inconcebível.”[58]

No mesmo dia, o deputado Aldo Rebelo (PCdoB/SP) denunciava que chegara às suas mãos documento

“[...] cujos termos quero denunciar a esta Casa, atribuído a uma entidade - não sei se assim se pode chamar - denominada Ação Empresarial.

---

57. Discurso – deputado Luiz Paulo Ramos. Sessão ordinária. Expediente Inicial. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ). 17/08/2004. Disponível em: <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/taqalerj2006.nsf/5d50d39bd976391b83256536006a2502/4fb4fea44e1f3eb683256ef3006d0a02?OpenDocument>.

58. DCN 26/01/1994, p. 584. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=14529&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=40>.

> Essa holding de entidades é composta pela Confederação Nacional da Indústria, Confederação Nacional do Comércio, Confederação Nacional dos Transportes, Confederação Nacional das Instituições Financeiras, Confederação Nacional das Associações Comerciais e Confederação das Associações Comerciais do Brasil. O documento assinado por essas entidades, pela Febraban, FIESP, Fenabrave, Fenaseg, Abdib, Abinee, Abecel, ABIA, Abimaq, Abrinq e por tantas outras associações empresariais, é um verdadeiro acinte aos interesses nacionais e a esta Casa manter em Brasília uma secretaria num tal Instituto Brasileiro de Siderurgia, que deve ser aquele mesmo que assaltou as Siderúrgicas do Estado – propõe o modelo de como devem trabalhar o Congresso Nacional. A secretaria dessa entidade empresarial se dispõe, inclusive, a oferecer a Deputados e Senadores redação de emendas, de justificativas, de discursos para suporte ao Parlamentar e ainda a distribuir os discursos de apoio à revisão e nas bases eleitorais dos Congressistas.[59]

Sobre a atuação do Instituto Brasileiro de Siderurgia contra os interesses nacionais durante a Constituinte já me referi anteriormente neste livro.

Em seu pronunciamento, em seguida, Rebelo referia-se a Jobim:

> "Informa o documento das associações empresariais que no seu programa a primeira atividade foi uma reunião na sede da FIESP, em São Paulo, e a segunda – pasmem os Srs. Congressistas – uma reunião com o Relator da Revisão, Deputado Nelson Jobim, no dia 7 de outubro. Se não me engano, Sr. Presidente, no dia 7 de outubro, o Deputado Nelson Jobim ainda não era oficialmente o Relator da Revisão Constitucional. Segundo ainda o documento, **o empresariado, os representantes dos monopólios já tinham escolhido S. Exª para revisar a Carta Magna, já o tinham como parceiro do crime que se quer perpetrar contra a Constituição Federal.**"[60] [grifo meu]

Para Benayon e Rezende estava muito claro que as consequências da salvaguarda assegurada ao Sistema Financeiro pela alínea criminosamente introduzida no Art. 166 eram de extrema gravidade e longuíssimo prazo. Corroboram os dois autores a tese da parcela sadia do PMDB de 1986, entre os quais me incluía, quando defendia que a

---

59. DCN 26/01/1994, p. 587. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=14529&seqPaginaInicial=1&seqPaginaFinal=40>.

60. Idem, idem.

questão do endividamento externo era crítica para o desenvolvimento do Brasil. Tínhamos a convicção – que se reforça incessantemente desde então – de que não se poderia enfrentar esse problema sem que, preliminarmente se realizasse um exame analítico e pericial dos atos e fatos do endividamento externo, objeto do Projeto de Decisão nº 1 e do Art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição, ambos de minha autoria, e sem a devolução das prerrogativas do Congresso Nacional no que se refere à produção de normas sobre o Sistema Financeiro – prerrogativa que foi usurpada pelo Executivo durante o regime militar e criminosamente mantida até hoje, a despeito do que decidiu a Assembleia Nacional Constituinte.

Desde então esse quadro somente se agravou com algumas diferenças substanciais em relação ao tempo da Constituinte de que a dívida externa foi internalizada e se disseminou do Governo Federal para os governos de alguns dos estados e municípios de maior porte, além da estatização de vultosas dívidas privadas e da aceitação de títulos de dívida públicas, mas desvalorizados, conhecidos como "moedas podres" como válidos pelo valor de face nos igualmente escandalosos processos de privatização. Como explicaram no já distante 1992, os professores do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul Jairo Laser Proclanoy e Paulo Cesar Delaytl Motta:

> "Apesar dessas características da economia brasileira, as primeiras privatizações realizadas obtiveram sucesso, devido à qualidade das empresas privatizadas e à existência de moedas podres.
>
> As **moedas podres**, que são títulos de dívida governamental vendidos no mercado secundário com altos deságios, têm desempenhado o importante papel de instrumento financeiro de longo prazo na efetiva realização das transferências de controle acionário das empresas privatizadas."[61]

---

61. PROCLANOY, Jairo Laser e MOTTA, Paulo Cesar Delaytl. Inovação Tecnológica: A Privatização após o uso das "Moedas Podres".Revista de Administração de Empresas: São Paulo, 32(5):48-60 Nov./Dez.1992. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rae/a/GZmgHqDbxNpSrYDBHrJvw7v/?lang=pt&format=pdf. Acesso em: 28-09-23 Grifado no original.

As privatizações, principalmente as das empresas que constituíam o "filé mignon" das estatais durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, são outro caso espantoso de como o Sistema Financeiro e seus agentes no aparelho de estado atuaram em complô para surrupiar o patrimônio público e ainda obter lucro financeiro nas operações, inclusive por meio de transações envolvendo "moedas podres". Sobre isso, o respeitado jornalista Aloysio Biondi, já falecido, nos legou um livro (O Brasil privatizado - Um balanço do desmonte do Estado)[62] que embora tenha vendido mais de 170 mil cópias, deveria ser de leitura obrigatória de todo cidadão.

No contexto posterior à promulgação da Constituição, uma questão já apontada por Benayon e Rezende é especialmente digna de nota: embora o exame analítico dos atos e fatos do endividamento tenha sido realizado e apresentado conclusões gravíssimas, o mesmo não ocorreu com a fase pericial da análise do endividamento (agora público e essencialmente em moeda nacional) determinada pelo Art. 26 do ADCT, que jamais foi feita. Esta é a razão pela qual o Congresso Nacional apareceu como parte passiva em Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental junto ao Supremo Tribunal Federal, movida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, como relatado anteriormente neste livro.

Outro fato posterior à promulgação da Constituição que corrobora **o que se pretende com este livro – demonstrar que existe um complô por meio do qual o sistema financeiro e seus agentes políticos sequestraram a economia brasileira** – é apontado pelos dois autores, quando mencionam uma das poucas leis importantes relativas às finanças públicas aprovadas desde 1988:

> "Ao fazer aprovar a Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, dita de Responsabilidade Fiscal (LRF), os concentradores financeiros já con-

62. BIONDI, Aloysio. O Brasil privatizado - Um balanço do desmonte do Estado. Disponível em: https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/brasil_privatizado_0.pdf. Acesso em 28-09-23

trolavam o sistema político. Já não tinham necessidade de meios ocultos para obter instrumentos legais de seu interesse. No § 1º do Art. 17, a LRF dispõe que os atos que criarem ou aumentarem despesas continuadas deverão ser objeto de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes. Requer também seja demonstrada a origem dos recursos para seu custeio. Mas, no § 6º isenta dessas exigências '*as despesas destinadas* ***ao serviço da dívida*** *e ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do Art. 37 da Constituição*'. com a segunda isenção alardeada por esses interesses como a vilã do processo."[63]

Ou seja, os dispositivos constitucionais contidos no Art. 192 da Constituição sobre o sistema financeiro foram declarados não autoaplicáveis e a lei complementar prevista no mesmo artigo com o objetivo de regulamentá-los jamais foi aprovada em razão da sabotagem sistemática dos agentes políticos que integram **O Complô**. Pelo contrário, estes agentes conseguiram aprovar emenda constitucional – a 40, de 2003, neutralizando completamente o Art. 192. Em sentido oposto aprovou-se a Lei Complementar 101, que reforça a aplicação de um dispositivo espúrio e criminosamente introduzido no Art. 166.

Por todas as razões aqui expostas pode-se afirmar categoricamente que é espantoso e deveria provocar a revolta cidadã que um dispositivo tão suscinto – que, se fosse uma mercadoria contrabandeada através de nossas fronteiras seria qualificado de "contrabando de formiga" – cause tanto dano. É por isso que Fernando Facury Scaff, professor titular de Direito Financeiro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), livre-docente em Direito Financeiro pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e doutor em Direito Econômico pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, tem afirmado que existem outras "cláusulas pétreas da Constituição" além das geralmente reconhecidas, além daquelas que não podem ser alteradas sequer por emendas nos

63. Adriano Benayon & Pedro Antonio Dourado de Rezende. "Anatomia de uma fraude à Constituição". Op. Cit.

termos da própria Constituição, como estabelece o artigo 60, §4º, sequer será "objeto de deliberação a proposta de emenda constitucional tendente a abolir: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais."

As "cláusulas pétreas" a que se refere o professor Fernando Facury Scaff são outras. São as que ele próprio denomina "cláusulas pétreas orçamentárias" por afastarem "certas matérias da análise do Poder Legislativo". Especificamente no que se refere à alínea contrabandeada, diz Scaff, isso significa que: "o Congresso não pode emendar o projeto de lei do orçamento anual, ou os projetos que o modifiquem acerca dessas duas matérias, o que já aponta para um déficit democrático."[64] Ou seja, ainda nas palavras do professor: "O montante a ser pago é blindado no Congresso e é privilegiado em face de todas as demais despesas, inclusive as sociais, que são vastamente consagradas na Constituição, em diversos artigos, em especial no Art. 6º."[65]

Em sua redação original, o Art. 6º estabelecia que "São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição." Emendado em 2015 e 2021, passou a ter a seguinte redação, merecendo, ou "desmerecendo" destaque o trecho final do parágrafo único, incluído pela Emenda Constitucional nº 114, de 2021.

> "Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
>
> Parágrafo único. Todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em

64. SCAFF, Fernando Facury. A cláusula pétrea do rentismo e a reforma tributária. Conjur, 10/05/2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-mai-10/contas-vista-clausula-petrea-rentismo-reforma-tributaria

65. Idem, idem.

programa permanente de transferência de renda, cujas normas e requisitos de acesso serão determinados em lei, **observada a legislação fiscal e orçamentária."**[66]

A "assimetria", para usar um termo na moda, de direitos e valores entre os dois preceitos constitucionais e, mais ainda entre os que representávamos como constituintes e os que foram adredemente acrescidos fica evidente com uma singela comparação feita pelo mesmo professor Scaff, bem antes da Emenda Constitucional Nº 114, de 16/12/2021, que deu origem ao parágrafo (conhecida como "Emenda dos Precatórios"), em artigo publicado em 2015, ainda sob o governo petista da presidente Dilma, portanto.

"O Brasil gasta mais dinheiro com o pagamento de juros ou com pagamento do bolsa família? Quantas vezes mais?

Pois bem, vamos ver se você acertou. Os dados a seguir expostos foram compilados pela mestranda Isabela Morbach e advêm dos Relatórios de Execução Orçamentária da União de cada ano.

O governo gastou com Bolsa Família os seguintes valores: em 2010, R$ 14 bilhões; em 2011, R$ 17 bilhões; em 2012, R$ 20 bilhões; em 2013, R$ 25 bilhões; e em 2014, R$ 27 bilhões. O que corresponde nesses cinco anos a R$ 103 bilhões e dá uma média de pouco mais de R$ 20 bilhões por ano.

E o governo gastou com o pagamento de juros os seguintes valores: em 2010, R$ 122 bilhões; em 2011, R$ 131 bilhões; em 2012, R$ 135 bilhões; em 2013, R$ 142 bilhões; e em 2014, R$ 170 bilhões. Isso corresponde nesses cinco anos a R$ 700 bilhões e dá uma média anual de 140 bilhões por ano. Observe-se que se trata apenas dos juros pagos, sem contar as amortizações do principal e as renegociações da dívida.

Fazendo uma relação entre os dois tipos de gastos, o montante desembolsado com Bolsa Família é de apenas 15% do que foi gasto com o pagamento de juros no período referido. O que foi gasto com Bolsa Família em cinco anos (R$ 103 bilhões) é inferior ao que foi gasto com o pagamento de juros em apenas um ano, considerada a média (R$ 140 bilhões)."[67] ´

---

66. REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil De 1988. Disponível em: Constituição (planalto.gov.br). Acesso em: 21-05-22

67. SCAFF, Fernando Facury. A DRU, os direitos sociais e o pagamento dos juros da dívida. Conjur, 14 de julho de 2015, 8h01. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2015-jul-14/contas-vista-dru-direitos-sociais-pagamento-juros-divida#:~:text=A%20DRU%20faz%20parte%20daquelas,poss%C3%ADvel%20ingovernabilidade%20financeira%20do%20pa%C3%ADs.

Em março de 2023, depois, portanto de Lula 3 ter promovido um reajuste do Bolsa Família, Auditor fiscal aposentado João Carlos Loebens atualizou a comparação de Scaff:

> "Com essa absurdamente elevada taxa de juros, o governo é obrigado pelo Banco Central a transferir para os super-ricos aplicadores financeiros o equivalente a aproximadamente 700 bilhões de reais por ano...
>
> Os 700 bi do "Auxílio Bilionário"... atendem em torno de 1% da população não vulnerável, ou aproximadamente 2 milhões de pessoas ricas ou super-ricas.
>
> Enquanto o Bolsa Família transfere 70 bilhões de reais para aproximadamente 60 milhões de brasileiros em situação de vulnerabilidade ou pobreza, o Auxílio Bilionário transfere 700 bilhões de reais (10 vezes mais) para 2 milhões de brasileiros em situação de segurança ou riqueza."[68]

68. LOEBENS, João Carlos. O Auxílio Bilionário com os juros do Banco Central. Disponível em: https://www.sindifisco-rs.org.br/interna.php?secao_id=12&campo=9928196 Acesso em: 01-10-23

O sequestro da economia brasileira foi um crime perfeito? Até quando?

Benayon e Rezende confirmaram que ocorreu uma fraude, descobriram quem a cometeu, quando e como. Praticada por ocupantes de função pública nos mais altos níveis, poderia – e deveria – dar origem a sanções jurídicas adequadas, inclusive com a reversão do texto indevidamente aprovado.

Com isso em mente, Rezende procurou o Ministério Público. Teve três reuniões com seus representantes, como relatou na entrevista à revista *Caros Amigos*:

> "Dos três encontros que tive lá, um com uma vice-Procuradora Geral, encarregada de relatar um processo reclamatório a respeito, e dois com o assessor para assuntos constitucionais da Procuradoria Geral da República (PGR), restou-me a impressão de que a postura da PGR tem sido, antes de tudo, formal. É como se estivéssemos tratando de um **crime perfeito**, visto que a Assembleia Constituinte, poder constituído para elaborar a Constituição de 1988, em cujo âmbito a fraude foi consumada, não está no escopo do controle de constitucionalidade que cabe ao Ministério Público arguir, e ao Supremo Tribunal Federal julgar."[69]

Com relutante resignação, Rezende não via perspectiva a curto prazo:

> "[...] as chances de reversão dessa fraude, de supressão do dispositivo constitucional contrabandeado para retirar do controle legislativo o

69. Revista Caros Amigos 12/2015. "Repercussões da Reclamação ao Ministério Público sobre fraude à Constituição", entrevista a João Peres. Op. Cit.

comprometimento endividatório do Estado brasileiro (Art. 166, § 3°, II, alínea b da Constituição Federal), limitam-se a momentos de rara contingência histórica. Especificamente, entendo que o próximo desses momentos só virá quando a atual ordem financeira mundial, baseada no dólar como reserva de valor, entrar em colapso."[70]

Em 2011, Luiz Ribeiro Cordioli, um empresário e engenheiro de São Carlos, no interior de São Paulo, preocupado com a questão da dívida, interessou-se pelo assunto, pesquisou, manteve uma série de contatos com Benayon e Rezende, fez novos cálculos e provocou o Ministério Público Federal em sua cidade ao pedir a abertura de um Inquérito Civil Público que levou o número 1.34.023.000285/2011-48.[71]

Na representação, como em Direito se chama o documento que justifica o procedimento administrativo no MP, Cordioli aponta as consequências da forma como o Sistema Financeiro vem sendo beneficiado por seus agentes no Estado e pelo descumprimento da Constituição, além dos crimes praticados contra ela, como detalhado até aqui.

Entre as consequências estão as apontadas por mais uma CPI da Dívida, a enésima, encerrada em maio de 2010. Nesse caso estão, segundo ele, "a adoção de um modelo monetário oficial voltado ao pagamento prioritário do 'serviço da dívida'", com a criação do "Superávit Primário" obrigatório, para ali ser despejado o dinheiro necessário ao cumprimento das obrigações assumidas..." a aprovação de "inúmeras outras leis, decretos e medidas provisórias [que] foram criadas ou alteradas, todas voltadas a garantir o 'Superávit Primário' que é de onde sai o dinheiro para pagar o 'serviço da dívida'".[72]

Disso tudo Cordioli fazia uma ilação perturbadora: "nenhum outro país tem tal garantia constitucional, tampouco existe outro país que adote como controle monetário o assim chamado 'Superávit

---

70. Idem, idem.

71. Inquérito Civil Público ICP 1.34.023.000285/2011-48, a partir do sítio da Auditoria Cidadã da Dívida <auditoriacidada.org.br>. Disponível em: <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Inquerito-Civil-Publico-ICP-1-34-023-000285-2011-48-_-1.pdf>.

72. Idem, idem.

Primário'". E se os procuradores não prestassem atenção, enfatizava "Só, e somente só, o Brasil." (taxado em amarelo na versão disponível). Sarcástico, ele acrescentou: "A mais recente manipulação oficial e legal neste sentido é a prorrogação da DRU de 20% do Orçamento, para gastar como o governo quiser... E ele 'gasta com o serviço da dívida' [...] porque a isto é obrigado constitucionalmente..."[73]

Sem se preocupar em fazer um histórico da legislação necessária à regulamentação do Sistema Financeiro que *não* foi produzida, porque disso não se tratava numa ação judicial, Cordioli apontou o contrário: algumas destas leis destinadas a garantir o dinheiro do "superávit primário" para pagamento do constitucional, conquanto fraudulento "serviço da dívida":

> • Lucros das estatais distribuídos ao governo (Lei 9.530/1997, Art.1º);
> • Lucro do Banco Central (Meds. Provis. nº 2.179-36/2001, Art. 2º, §1º e Lei 11.803/2008, Art. 3º);
> • Pagamento da dívida dos estados e municípios com a União (Lei 9.496/1996, Art.12º);
> • Emissão de novos títulos (Lei 10.179/2001);
> • Privatizações (Lei 8.031/1990 e 9.491/1997, Art. 1º);
> • Remuneração da Conta Única do Tesouro pelo Banco Central;
> • Desvinculação de recursos específicos de outras áreas. (MP 435 e 450);
> • Decreto 3.088/99: Estabeleceu a sistemática de "meta de inflação" como diretriz para fixação do regime de política monetária, por imposição do FMI para fazer o Acordo em 1998.[74]

Outra consequência do *status quo* vigente desde a Constituinte e contra a Constituição identificada por ele foi extraída "dos sites oficiais da CPI, SIAFI ou da Auditoria Cidadã [ONG apoiada pela Ordem dos Advogados do Brasil e outras entidades nacionais], que nos demonstram o inexorável agravamento da situação da Dívida, ao longo do tempo..." São números que não deixam dúvidas:

---

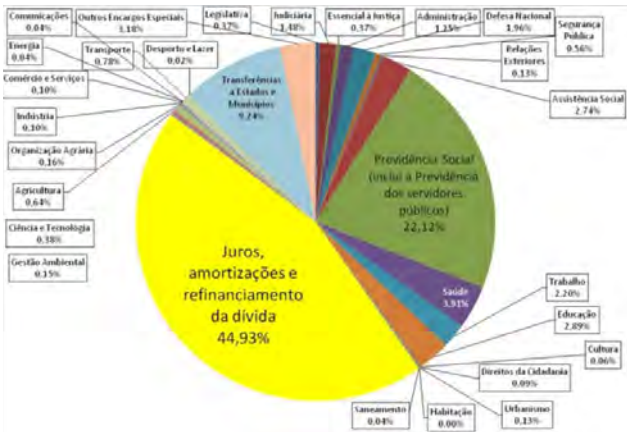
73. Inquérito Civil Público ICP 1.34.023.000285/2011-48, a partir do sítio da Auditoria Cidadã da Dívida <auditoriacidadada.org.br>. Disponível em: <http://www.auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Inquerito-Civil-Publico-ICP-1-34-023-000285-2011-48-_-1.pdf>.

74. Idem, idem.

1) Dívida Interna, arredondada, dos governos passados:
a) FHC, início, 1995: R$ 100.000.000.000,00 (100 bilhões de reais);
b) FHC, final, 2002: R$ 900.000.000.000,00 (900 bilhões de reais);
c) Lula, dez/2010: R$ 2.400.000.000.000,00 (2,4 TRILHÕES de reais).
2) Juros e amortizações efetivamente pagos pelos governos citados:
a) FHC, de 1995 a 2001 = R$ 2.079.000.000.000,00 (2,079 TRILHÕES de reais);
b) Lula, de 2002 a 2010 = R$ 4.763.000.000.000,00 (4,763 TRILHÕES de reais);
Total pago, 1995 a 2010 = R$ 6,842 TRILHÕES, média anual de R$ 428 bilhões.
3) Porcentual do "serviço da Dívida" no Orçamento da União = 44,93%. Valor pago de juros e amortizações em 2010 = R$ 635 bilhões.[75]

A exibição dessa numerologia dos horrores financeiros incluía o gráfico a seguir, mostrando o que em geral não sabe quem reclama justamente da precariedade da Previdência, da Saúde, da Educação e da falta de verbas para investimentos em estradas etc, em 2010!

Orçamento Geral da União – 2010

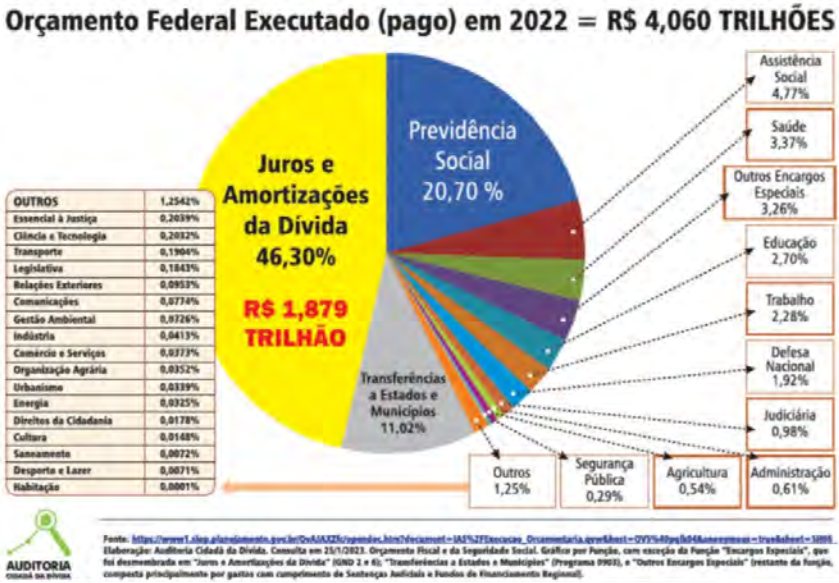


Juros e amortizações pagos no ano de 2010. [76]

75. Idem, idem.

76. Idem, idem. Gráfico disponível em no sítio eletrônico da Auditoria Cidadã da Dívida <http://www.auditoriacidada.org.br/>.

Ao final de 2022, a "pizza" do orçamento tinha a seguinte configuração:



Em relação a estes gráficos é importante fazer uma advertência e um esclarecimento:

A advertência tem sido reiterada por João Pedro Casarotto, especialista em operações financeiras, finanças e dívidas públicas e auditor-fiscal do RS (aposentado) sempre que aborda a questão da dívida pública brasileira. A última oportunidade em que o fez foi por meio do artigo "Tesouro oculta valor total da dívida pública", publicado no site jurídico Conjur, em 17 de outubro de 2022.[77] O montante da dívida pública divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional no Relatório Mensal da Dívida de então e em todas as edições anteriores e posteriores, nas apresentações que os acompanham e nos *press releases*

77. CASAROTTO, João Pedro. Tesouro oculta valor total da dívida pública Conjur 17 de outubro de 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-out-17/joao-pedro-casarotto-divida-ocultada. Acesso em 17-10-22

distribuídos à mídia, sua principal publicação a respeito, é sistematicamente inferior ao montante verdadeiro. A informação correta, diz ele, consta apenas das planilhas do anexo do relatório e exigem um cálculo para que se chegue ao valor total.

Na edição mencionada, ele afirmava: "Ao consultarmos detidamente anexo desse relatório constatamos que o valor do Estoque da DPF, ou seja, o valor total da DPF, atinge o valor de R$ 7,873 trilhões e não o valor de R$ 5,781 trilhões, como é informado, com destaque, tanto apresentação quanto no texto desse mesmo relatório."[78]

"Como podemos observar,", explica Cazarotto apontando a tabela com dados de agosto de 2022:

Quadro 4

ANEXO 2.1 - ESTOQUE DA DPF

(R$ Bilhões)

			Ago/22
DPF EM PODER DO PÚBLICO	#	#	**5.781,37**
DPMFi	#	#	**5.535,52**
LFT	#	#	2.258,83
LTN	#	#	1.083,77
NTN-B	#	#	1.600,60
NTN-C	#	#	79,36
NTN-F	#	#	472,52
Dívida Securitizada	#	#	4,59
TDA	#	#	0,57
Demais	#	#	35,27
DPFe [1]	#	#	**245,85**
Dívida Mobiliária	#	#	**208,69**
Global USD	#	#	200,54
Global BRL	#	#	8,15
Dívida Contratual	#	#	**37,17**
Organismos Multilaterais	#	#	22,77
Credores Privados/Ag. Gov.	#	#	14,40
DPMFi EM PODER DO BANCO CENTRAL	#	#	**2.091,61**
LTN	#	#	443,53
LFT	#	#	650,83
NTN-B	#	#	613,23
NTN-F	#	#	384,02
Demais	#	#	0,00

Fonte: RMD/STN 08/22 – Reprodução anotada por João Pedro Casarotto

78. Idem, idem.

"a tabela tem o título de Estoque da DPF e tem os subtítulos 1) DPMFi (Dívida Pública Mobiliária Federal interna); 2) DPFe (Dívida Pública Federal externa); e 3) DPMFi em poder do Banco Central (Dívida Pública Mobiliária Federal interna em Poder do Banco Central), mas, mesmo que os valores apresentados sejam informados como sendo de dívidas do ente federado União, eles não são integralmente somados."

[...]

Uma observação mais atenta ainda nos mostra que o valor de R$ 5,781 tri é o resultado da soma da DPMFi (R$ 5,535 tri) com a DPFe (R$ 246 milhões) e que o valor da DPMFi em poder do Banco Central (R$ 2,092 tri) é totalmente desconsiderado na totalização da tabela, apesar de esta ter como título Estoque da DPF.

Ora, os títulos da Dívida Mobiliária Federal interna em poder do Banco Central devem obrigatoriamente compor o valor total da DPF, pois 1) são títulos financeiros emitidos pela STN; 2) têm preço; 3) têm prazo de vencimento; 4) têm taxas de juros; 5) têm método de atualização monetária, que compõem a rentabilidade total; e 6) são utilizados, principalmente, para a realização das chamadas operações compromissadas entre o Banco Central e o sistema financeiro, onde esses títulos são entregues como garantia dessas operações."[79]

Na edição de agosto de 2023, a tabela referida, atualizada, é a seguinte e significa que "valor do Estoque da DPF, ou seja, o valor total da DPF, chega a R$ 8,521 trilhões e não o valor de R$ 6,265 trilhões, como é divulgado.[80]

	Ago/22	Set/22	Out/22	Nov/22	Dez/22	Jan/23	Fev/23	Mar/23	Abr/23	Mai/23	Jun/23	Jul/23	Ago/23
DPF EM PODER DO PÚBLICO	5.781,37	5.751,98	5.778,28	5.870,84	5.951,43	5.768,73	5.856,03	5.892,70	6.032,82	6.013,96	6.191,46	6.142,22	6.265,38
DPMFi	5.535,52	5.495,51	5.528,28	5.616,11	5.698,98	5.534,75	5.616,89	5.658,35	5.790,40	5.767,18	5.957,42	5.913,26	6.027,92
LFT	2.258,83	2.131,19	2.187,48	2.237,03	2.272,57	2.331,79	2.376,59	2.294,31	2.339,56	2.386,56	2.442,98	2.526,98	2.588,81
LTN	1.083,77	1.136,74	1.069,06	1.087,49	1.102,49	991,17	1.021,34	1.079,81	1.112,55	1.180,30	1.260,43	1.105,21	1.143,77
NTN-B	1.600,60	1.629,96	1.668,42	1.683,26	1.710,39	1.743,69	1.744,53	1.797,42	1.849,52	1.702,67	1.738,01	1.773,44	1.772,40
NTN-C	79,36	79,26	79,09	79,24	80,28	77,00	77,50	78,23	78,08	77,28	76,41	72,56	73,09
NTN-F	472,52	478,64	486,08	490,86	496,38	354,86	360,53	367,23	375,74	385,47	405,12	400,99	414,35
Dívida Securitizada	4,59	2,58	2,90	3,94	3,14	3,01	2,51	7,67	2,87	2,48	2,89	3,00	3,60
TDA	0,57	0,56	0,55	0,54	0,50	0,50	0,50	0,49	0,48	0,47	0,46	0,44	0,44
Demais	35,27	36,58	34,70	33,74	33,23	32,72	33,40	33,20	31,62	31,95	31,13	30,65	31,47
DPFe [1]	245,85	256,47	250,00	254,73	252,45	233,98	239,14	234,36	242,42	246,78	234,04	228,96	237,46
Dívida Mobiliária	208,69	218,23	212,76	214,70	212,18	194,33	198,63	194,64	203,17	207,40	197,05	192,07	199,45
Global USD	200,54	210,02	204,49	206,37	203,78	186,25	190,49	186,44	194,91	199,08	188,66	184,00	191,32
Global BRL	8,15	8,21	8,27	8,33	8,39	8,08	8,14	8,20	8,26	8,32	8,39	8,07	8,13
Dívida Contratual	37,17	38,24	37,24	40,03	40,28	39,65	40,51	39,72	39,25	39,38	37,00	36,89	38,01
Organismos Multilaterais	22,77	23,64	23,05	23,25	22,96	22,52	23,08	22,32	22,05	22,68	21,38	21,12	22,02
Credores Privados/Ag. Gov.	14,40	14,60	14,19	16,78	17,32	17,13	17,43	17,40	17,19	16,70	15,62	15,77	15,99
DPMFi EM PODER DO BANCO CENTRAL	2.091,61	2.044,73	2.071,95	2.126,41	2.155,46	2.155,73	2.182,33	2.206,03	2.225,32	2.235,21	2.252,93	2.248,30	2.256,29
LTN	443,53	505,61	471,79	475,06	480,59	494,20	497,56	501,96	504,29	518,31	522,45	510,14	514,89
LFT	650,83	422,06	456,47	476,36	482,00	507,32	512,02	517,35	522,42	542,07	547,84	568,94	575,49
NTN-B	613,23	668,67	692,65	700,22	707,54	739,97	755,44	765,53	774,09	746,63	750,66	754,31	747,16
NTN-F	384,02	447,39	451,05	474,77	485,33	414,24	417,30	421,24	424,52	428,19	431,88	414,92	418,84
Demais	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

[1] Valores da DPFe convertidos de todas as moedas para US$ e, posteriormente, de US$ para R$ com a cotação do último dia do mês;
[2] Títulos de renegociação anteriores ao Plano Brady que não possuem cláusula de recompra.
Obs.1: Valores apurados com base na posição de carteira avaliada pelo preço da curva de rentabilidade intrínseca dos títulos.
Obs.2: A partir de janeiro de 2015, o estoque da dívida mobiliária externa passou a ser apurado pelo método da TIR, alinhando-se à metodologia utilizada na apuração do estoque da DPMFi.

79. Idem, idem.

80. MINISTÉRIO DA FAZENDA. Relatório Mensal da Dívida Pública Federal—Agosto de 2023. Disponível em: Relatório Mensal da Dívida - Ago 23 Secretaria do Tesouro Nacional 28-09-23.pdf. Acesso em: 28-09-23

Já o esclarecimento se refere aos juros, amortizações e refinanciamento da dívida tal como constam do orçamento federal e aparecem nos gráficos reproduzidos. Efetivamente correspondem a essa espantosa fatia do orçamento geral da União, mas isso não significa que esse valor seja subtraído pura e simplesmente dos gastos federais. Grande parte desse valor que sai do Tesouro por um lado, entra por outro sob a forma de dívida nova. É a chamada "rolagem da dívida".

Mesmo que se relativize o peso juros, amortizações e refinanciamento da dívida no orçamento, por se entender que não é dívida nova e, portanto, não subtrairia recursos obtidos com a arrecadação tributária, há um dado insofismável, apontado pelo professor Ladislau Dowbor no artigo "O dreno financeiro que paralisa o país", publicado em junho de 2023, que deveria ser lido por todo brasileiro consciente de sua cidadania. Esse minucioso texto esmiuça aspectos importantes da trama de interesses que fazem do Brasil refém do Sistema Financeiro:

> "O endividamento público poderia se justificar se, por exemplo, financiasse um programa de apoio tecnológico à agricultura familiar: resultaria uma produtividade mais elevada, mais produto, cujo consumo por sua vez permitiria o retorno para os produtores, os empresários da cadeia alimentar, e o próprio Estado no imposto sobre o consumo e diversos pontos do ciclo produtivo dinamizado. No nosso caso, o fato de **82% do aumento da dívida resultar de juros acumulados,** significa que estamos simplesmente alimentando especuladores financeiros."[81]

O quadro relativo a 2022 é reproduzido do artigo "Gastos com a dívida consumiram 46,3% do orçamento federal em 2022" [82]. No mesmo texto, os autores esclarecem a origem dos recursos utilizados no pagamento de juros, amortizações e refinanciamento da dívida naquele ano:

> "Em 2022 o valor total gasto com pagamento de juros e amortizações

81. DOWBOR, Ladislau. O dreno financeiro que paralisa o país. Le Monde Diplomatique 27 de junho de 2023. Disponível em: https://diplomatique.org.br/o-dreno-financeiro-que-paralisa-o-pais/. Acesso em: 01-10-23. Grifo meu.

82. FATTORELLI, Maria Lucia e ÁVILA, Rodrigo. Gastos com a dívida consumiram 46,3% do Orçamento Federal em 2022. Auditoria Cidadã 23/02/23. Disponível em: https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-consumiram-463-do-orcamento-federal-em-2022/. Acesso em; 26-09-23.

da dívida pública federal somou R$1,879 trilhão e a origem dos recursos mostra o privilégio da dívida, em detrimento dos investimentos sociais:

• R$ 1,651 trilhão – tiveram como origem a emissão de títulos públicos, que em vez de servirem para financiar investimentos sociais e garantir o desenvolvimento socioeconômico do país, têm sido consumidos integralmente nos gastos da própria dívida que, apesar desse vultoso pagamento, não para de crescer!

• R$ 228,5 bilhões – referem-se a valores provenientes de outras receitas que não têm relação com a emissão de títulos públicos e que poderiam ter sido destinadas às áreas sociais, mas foram destinadas para o pagamento de juros e amortizações da dívida.

Assim, além de consumir praticamente toda a emissão de títulos públicos (apenas R$28,5 bilhões de títulos públicos foram destinados às áreas sociais em 2022), os gastos com a dívida pública ainda avançaram sobre as receitas provenientes de outras fontes, retirando R$ 200 bilhões das áreas sociais em 2022."[83]

Diante das evidências da fraude cometida em relação ao Art. 166, de que o exame analítico e pericial dos atos e fatos do endividamento externo não fora realizado por inteiro e as consequências de ambos, Cordioli encerrava sua representação defendendo:

"Em nome da cidadania e da decência nacionais, pois, há que se fazer valer a Constituição obrigando-se a Auditoria da Dívida.

Esta Auditoria irá confirmar a ilegitimidade desta Dívida e seus escorchantes juros, exatamente como ocorreu no Equador, que reduziu a sua para 30% do valor então alegado, sem que nenhum dos seus credores ousasse contestar, o que demonstra cabalmente a adequação do procedimento da Auditoria.

[...]

Em nome da cidadania e da decência nacionais, também, apague-se do texto constitucional aquilo que não foi votado como devia ter sido, dentro das regras estabelecidas.

Afinal, e em nome de nossos bolsos e de nosso futuro, é prudente sermos rápidos, porque os prejuízos apontados entre juros, amortizações e dívidas propriamente ditas, todos fundamentados no artigo constitucional fraudado, já estão na casa dos R$ 10 TRILHÕES de reais, como acima demonstrado."[84]

---

83. Idem, idem.

84. Inquérito Civil Público ICP 1.34.023.000285/2011-48, Op.Cit.

O leitor faz ideia aproximada do que significam R$ 10 trilhões de reais? Pois bem, conforme o IBGE, o PIB brasileiro de 2016 totalizara R$ 6,266 trilhões – em 2021 chegou a R$ 8,7 trilhões e a R$ 9,9 trilhões, em 2022.[85] E aqueles R$ 10 trilhões a que se referiu Cordioli, era a dívida em 2011.

Como noticiaria posteriormente a revista *Caros Amigos*, "O procurador Marcos Angelo Grimone, de São Carlos, viu indícios de fraude e determinou que o caso fosse encaminhado ao Procurador-Geral da República. "Parecia um bom começo...

Quando a representação de Cordioli chegou a Brasília recebeu despacho, em 31 de maio de 2013, da Vice-Procuradora-Geral da República... com o "aprovo" do Procurador Geral da República... pelo arquivamento. Foram dois os motivos alegados.

O primeiro partia do princípio de que "o pretendido controle concentrado de constitucionalidade não é cabível no Supremo Tribunal Federal." Depois de mais alguns parágrafos na mesma toada, o que a Vice-Procuradora-Geral dizia era que:

> "[...] tendo o controle da constitucionalidade sido instituído para a Corte de modo a garantir a proteção do texto constitucional, não cabe ao guardião tomar decisão com base em dispositivo que não esteja ali incluído, sob pena de poder erodir a Lei Fundamental a partir de norma a ela estranha."[86]

O que ela dizia era que o STF existe para proteger o que está na Constituição e não para decidir sobre o que está, mas não deveria estar.

Quanto ao segundo aspecto, o pedido para que "Em nome da cidadania e da decência nacionais, pois, há que se fazer valer a Constituição obrigando-se a Auditoria da Dívida." Ou seja, o nosso saudoso Exame (analítico) e pericial dos atos e fatos do endividamento, a promoção de arquivamento da PGR afirmava:

---

85. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Produto Interno Bruto. Disponível em: Produto Interno Bruto - PIB | IBGE.

86. Ministério Público Federal (MPF). Diário do Ministério Público Federal Eletrônico, divulgado em 19/06/2013, publicado em: 20/06/2013. Caderno Extra-Judicial, DMPF-e nº 74/2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/23242/DMPF_EXTRAJUD_20062013.pdf>.

"Sobre o segundo pedido, qual seja, a realização de auditoria sobre a dívida externa, há atualmente ação de controle concentrado em curso no Supremo Tribunal Federal. Trata-se da ADPF 59, de antiga relatoria do Min. Ayres Britto. A proposição de nova ação de controle concentrado será anódina."[87]

Cordioli é das pessoas que não aceitam um não sem mais. Pediu reconsideração ao Procurador-Geral da República e dessa vez a resposta veio assinada, em 04 de agosto de 2015, com o seguinte teor:

"De início, no que tange ao mérito **há certa plausibilidade na tese** apresentada pelo representante. Com efeito, **os documentos acostados à representação indicam ter havido inobservância, pelo Constituinte de 1988, das normas procedimentais** que regiam o processo de elaboração da Constituição da República, previstas no Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte." [88]

E continua:

"Conforme expôs o representante, a redação final aprovada pelo Constituinte de 1988, a qual se transformou na atual Constituição da República, contém dispositivo oriundo de alteração realizada em segundo turno de votação, fase em que não caberia emenda de natureza aditiva."[89]

A PGR reconhece uma fraude ao Regimento da ANC quando a vê... Examinou as provas colhidas por nossos "detetives" Benayon e Rezende sobre os textos do Art. 172, transformado em Art. 166, e constatou:

"Da análise de ambas as redações, verifica-se que a previsão do *serviço da dívida* como hipótese excepcionadora da regra constitucional de indicação de recursos para admissão de emendas a projetos de lei do orçamento **não constava da redação do projeto de Constituição aprovado pela Assembleia Nacional Constituinte em primeiro turno de votação**, mas **foi acrescida indevidamente** no segundo turno, quando somente emendas supressivas ou corretivas poderiam ser admitidas."[90]

---

87. Idem, idem.

88. Ministério Público Federal (MPF). Procuradoria-Geral da República (PGR). Despacho nº 62/2015-AsJ-Const/SAJ/PGR. 04/08/2015. Disponível através do sítio da Auditoria Cidadã da Dívida <auditoriacidadada.org.br>, pelo link: <http://www.auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Despacho-de-Arquivamento-62.2015-PP-1.34.023.000285-2011-48-sem-destaques.pdf>.

89. Idem, idem.

90. Ministério Público Federal (MPF). Procuradoria-Geral da República (PGR). Despacho nº 62/2015-AsJConst/SAJ/PGR. 04/08/2015. Disponível através do sítio da Auditoria Cidadã da

O Procurador-Geral da República reconheceu a gravidade das consequências da fraude cuja denúncia tinha em mãos:

> "A matéria é da mais elevada relevância, uma vez que versa aspecto fundamental do orçamento da República, ligado ao pagamento de muitos bilhões de reais a título de serviço da dívida pública, ou seja, o pagamento de amortizações e juros da dívida pública brasileira."[91]

Em termos jurídicos, porém, seguiu o entendimento proposto no arquivamento anterior, ou seja, não há controle de constitucionalidade sobre a Constituição originária.

> "Sem embargo, o fato de o Art. 166, § 3º, II, *b*, da Constituição da República se ter originado do processo de reforma constitucional (fruto de emenda à Constituição), mas, de toda sorte, constituir preceito promulgado pelo Poder Constituinte originário, torna-o insuscetível de impugnação por meio de mecanismos de controle concentrado de constitucionalidade."[92]

Quer dizer que, se a alínea "b" tivesse sido introduzida por emenda constitucional, como todas essas com as quais o sistema financeiro e seus agentes políticos vêm mutilando e corrompendo a Constituição de 1988, poderia ser impugnada. Mas, como a Constituição foi violada no "recesso do lar", na Assembleia Nacional Constituinte, não era possível reverter a fraude, salvo por emenda constitucional, ou seja, processo político.

O documento da PGR conclui:

> "Ante o exposto, proponho indeferimento do pedido de reconsideração e, em consequência, manutenção da promoção de arquivamento do procedimento preparatório, com ciência desta ao interessado."[93]

Vê-se que a solução proposta pelo Constituinte Jarbas Passarinho, de que uma ação junto ao STF resolveria o problema de extirpar

---

Dívida <auditoriacidada.org.br>, pelo link: <http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2016/11/Despacho-de-Arquivamento-62.2015-PP-1.34.023.000285-2011-48-sem-destaques.pdf>. Itálico no original. Negrito meu.

91. Idem, idem.

92. Idem, idem.

93. Idem, idem.

o que foi indevidamente incluído na Constituição, não foi considerada viável pela PGR.

A solução que permanece é a alternativa política via Congresso Nacional que, diante dos malefícios continuados que essa situação vem causando ao Brasil, deve retomar a discussão, via emenda constitucional, medida que já apreciou e rejeitou há anos, mas que se impõe agora pela gravidade de suas persistentes consequências.

Terá razão o professor Rezende ao refletir sobre as oportunidades para se reverter esse estado de coisas na entrevista já mencionada? Naquela ocasião, afirmou:

> "Penso que as chances de reversão dessa fraude [...] limitam-se a momentos de rara contingência histórica. Especificamente, entendo que o próximo desses momentos só virá quando a atual ordem financeira mundial, baseada no dólar como reserva de valor, entrar em colapso [...] para que a próxima oportunidade de se reverter essa fraude seja aproveitada, falta ainda um ingrediente essencial, que é uma nova forma de consciência política. O pensamento político que atualmente domina nossa civilização vê esse ordenamento financeiro, controlado por bancos centrais que assim agem com soberania e arrogância supremas, como inerente à lógica do capitalismo."[94]

Apesar das frustrações decorrentes do descumprimento dos dispositivos constitucionais aprovados pela Assembleia Nacional Constituinte e do espantoso sucesso do Complô do sistema financeiro e seus agentes políticos para sequestrar a economia brasileira, sou mais otimista que o professor Rezende.

Acredito que é possível resgatar a economia e a sociedade brasileira da dominação desse conluio antes de um eventual colapso da atual ordem capitalista, constituída em torno da financeirização das relações econômicas. Mas para isso será preciso que se cumpra uma série de condições, como aponto sinteticamente a seguir, na conclusão deste livro.

---

94. Revista Caros Amigos 12/2015. "Repercussões da Reclamação ao Ministério Público sobre fraude à Constituição", entrevista a João Peres. Op. Cit.

Conclusão

Nunca tão poucos ganharam tanto às custas de tantos, graças a tão poucos[1]

Ou como o sistema financeiro extrai ganhos absurdos e ilegítimos da sociedade brasileira, graças à ação de seus agentes servis no Estado

1. Um esclarecimento sobre o título desta conclusão: Nunca tão poucos ganharam tanto às custas de tantos, graças a tão poucos é uma blague com a frase "Nunca, no campo dos conflitos humanos, tantos deveram tanto a tão poucos", pronunciada por Winston Churchill em discurso na Câmara dos Comuns no dia 20 de agosto de 1940. Ele prestava homenagem à Royal Air Force (RAF), cujo heroísmo ao enfrentar os bombardeios alemães a Londres e a outras cidades no que ficou conhecido como a "Batalha da Grã-Bretanha" provocaram tantas perdas aos nazistas que acabaram por dissuadir Hitler de tentar invadir o arquipélago, último baluarte aliado no oeste europeu.

E o que é O COMPLÔ?

Ao se avaliar detidamente o que consta nos três atos descritos no livro, verifica-se que há uma articulação entre os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Banco Central, com a conivência do Ministério Público Federal, a serviço do rentismo, inviabilizando o atendimento das necessidades básicas da população. Ou seja, os poderes constituídos e financiados para prover e promover o bem-estar do povo são exercidos contra o povo que os paga.

Essa conclusão fica autorizada também pelos dados referidos neste livro que mostram que há 77.000.000 de brasileiros e brasileiras com insegurança alimentar dos quais 33.000.000 milhões passando fome, 70.000.000 com inadimplência, o dobro de favelas em relação a 1988, mais de R$ 8.000.000.000.000 de uma Dívida Pública nunca devidamente auditada, cujo aumento em 82% é decorrente de juros e com pagamento de R$ 700.000.000.000 de juros ao ano. Só os juros equivalem a dez anos do bolsa família.

Verifica-se assim que essa situação vem se agravando permanentemente numa **"espécie de crime continuado"** que só o exercício consciente da cidadania na democracia, constituindo, através do voto, um poder comprometido com o bem-estar do povo, pode reverter.

Moro em Brasília e é frequente, andando pelo Brasil, as pessoas me perguntarem: o que está fazendo aquele povo de Brasília? Sempre respondo: não é o povo de Brasília, mas quem o povo do Brasil manda para Brasília para decidir em seu nome.

Nada disso é natural, nem uma necessidade técnica ou econômica, mas algo decidido por pessoas. Essas pessoas, estou convencido, agem a serviço do rentismo, movidas por fatores econômicos que justificam com argumentos "técnicos".

O rentismo inviabiliza o atendimento às necessidades do povo colocando a democracia em risco porque não entrega o que promete.

Este livro é a história de um complô contra o Brasil, a história de como o sistema financeiro e seus agentes políticos, manipularam a Assembleia Nacional Constituinte e o texto da própria Constituição de 1988, durante sua elaboração e após a sua promulgação.

É a história de como o sistema financeiro tem manipulado a própria Constituição, as leis, os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, desde 1987, de maneira a manter o sequestro da nação, de sua gente e de suas esperanças em proveito dos rentistas, por meio de todo tipo de ações, com o objetivo de manter uma ordem econômica injusta e imoral, erigida em valor universal por um capitalismo no qual a finança se sobrepôs à produção.

Este livro, entretanto, NÃO é a história de uma derrota ou o epitáfio de princípios políticos centrados nos valores humanos, embora seja um relato necessário, porque para construir um mundo melhor é preciso conhecer aquele no qual vivemos.

Mais que resumir o relato feito nas páginas anteriores, esta conclusão tem dois objetivos:

> 1) Apresentar, de forma resumida, a atual situação da economia brasileira em decorrência de seu sequestro por parte do Sistema Financeiro e a forma como esse sequestro se manifesta 35 anos após a promulgação da Constituição, com seus avançados dispositivos sobre o funcionamento da economia nacional;
>
> 2) Indicar algumas ações que podem levar à superação do *status quo*.

Em relação ao primeiro ponto é importante entender que o sequestro da economia brasileira por parte do sistema financeiro e seus agentes no Estado não se limita às grandes contas nacionais. Ele alcança os estados e os municípios de maior porte (aqui abordarei

apenas a questão dos estados) e, direta e indiretamente, as empresas e os cidadãos, como se verá a seguir.

Para a primeira edição deste livro, Luiz Ribeiro Cordioli teve a gentileza de atualizar alguns dados sobre a dívida pública que fundamentaram seu pedido ao Ministério Público de abertura do Inquérito Civil Público relatado anteriormente. Se os dados de então eram alarmantes, os de 2017 eram estarrecedores. Se novamente atualizados, seriam ainda piores.

Serviço da dívida (juros, amortizações e refinanciamentos)
Janeiro de 1989 a maio de 2017

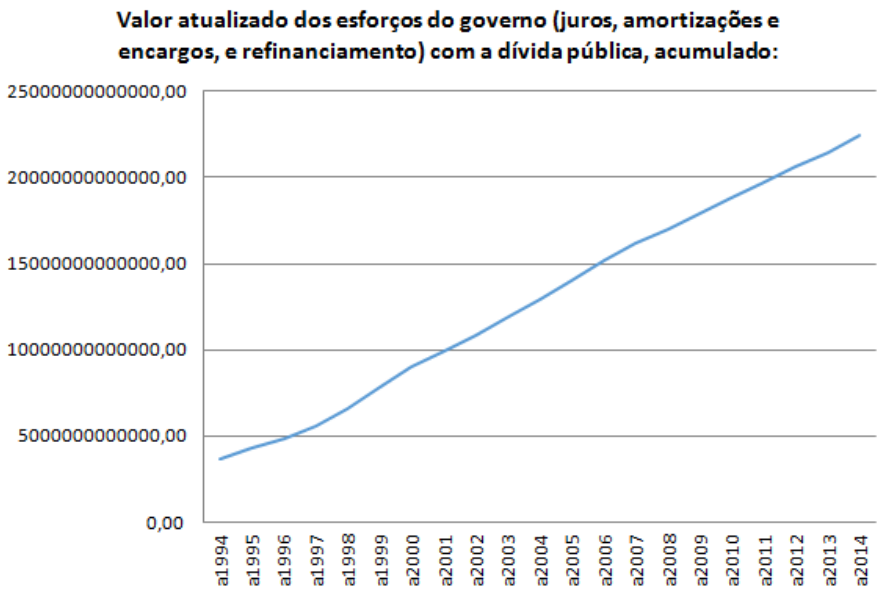
Serviço da dívida	Total histórico (R$)	Total atualizado (R$)	Total arredondado (R$)
Período: jan/1989 a maio/2017	12.709.094.728.587,30	25.151.598.680.496,90	R$ 25 TRILHÕES
Por ano (28,4 anos)	447.240.864.967,99	885.100.236.438,60	R$ 885 bilhões/ano
Por mês (341 meses)	37.270.072.517,85	73.758.353.901,75	R$ 74 bilhões/mês
Por dia (10.371 dias)	1.225.445.447	2.425.185.487	R$ 2,4 bilhões/dia
Por hora	51.060.227	101.049.395	R$ 100 milhões/hora
Por minuto	851.003,78	1.684.156,59	R$ 1,68 milhões/min
Por segundo	14.183,40	28.069,28	R$ 28 mil/ segundo

Dados da planilha oficial da Secretaria do Tesouro Nacional – 03/09/2017 – Elaboração: Luiz Ribeiro Cordioli.[2]

2. Os cálculos de Cordioli, como observou o economista Diego da Silva Rodrigues, a quem consultei, não mostram o comportamento da dívida pública, e sim o esforço do governo para o seu pagamento. Em tese, ao menos, o esforço do governo pode ser grande, mas não o suficiente para reduzir o tamanho da dívida. As planilhas, observa o mesmo economista, não apresentam nenhum dado a respeito das contas públicas e ele considera que é impossível entender o comportamento da dívida sem tratar disso. A soma dos gastos com juros, amortizações e encargos, e refinanciamento devem incluir o resultado primário do Tesouro, para cada período de tempo, para se obter o valor da dívida bruta. Por exemplo, nos últimos anos, o Brasil tem tido deficits primários – o que quer dizer que, mesmo se os gastos com a dívida fossem zero, as contas públicas ainda estariam no vermelho. Por fim, diz o referido profissional, o IGP-DI, usado para atualizar os valores ao longo dos anos, está em número índice, e esse número é igual a 1 para os anos de 2015, 2016 e 2017. Certamente não é o caso (o ano de 2017, por exemplo, nem tem seu IGP-DI calculado ainda).

Conforme tabela, de janeiro de 1989 a maio de 2017, o serviço da dívida pública, que inclui juros, amortizações e refinanciamentos, alcançou R$ 12,71 trilhões, o que significa R$ 447,24 bilhões por ano. Estamos a falar de valores históricos. Se atualizados, equivalem a R$ 25,15 trilhões ou R$ 885,10 bilhões por ano. Isso para uma dívida interna que, em agosto de 2017, estava em R$ 4,918 trilhões e outra externa de US$ 550,663 bilhões, conforme a *Auditoria Cidadã da Dívida*.

Considerando-se apenas os números relativos ao período posterior à entrada em vigor do Plano Real, em 1994, tem-se o seguinte gráfico que, em sua quase retilínea eloquência, nos dá uma ideia da gravidade do problema e do que nos espera (e isto porque vai apenas até 2014!):



Ao chegar a este ponto, na edição anterior, eu tratava da relação entre a dívida e o PIB que, em 2016, tendia a se agravar. Em 2017, considerando-se apenas o montante da dívida pública, o Brasil tinha a segunda maior dívida pública em proporção ao PIB entre as economias

emergentes (superado apenas por Cingapura), conforme informou o jornal *Valor Econômico*.[3]

Ainda de acordo com o jornal, o relatório trimestral divulgado em setembro de 2017 pelo Banco de Compensações Internacionais, descrito como "espécie de banco dos bancos centrais", apontava que o endividamento do governo brasileiro "[...] aumentou US$ 107 bilhões no primeiro trimestre de 2017, totalizando US$ 1,598 trilhão." O governo brasileiro, prosseguia o jornal, "aparece em primeiro lugar na emissão de ´títulos de dívida no mercado local e internacional entre os emergentes pesquisados, com um estoque de US$ 950 bilhões'."[4]

Seguindo a avaliação da maioria dos economistas e o teor do noticiário, escrevi então que o aumento da dívida em relação ao PIB era insustentável. Com a ajuda do Carlos Müller (ver texto dele no início deste livro) e assistindo palestras de André Lara Resende e de outros economistas críticos da teoria dominante, entendi que a questão tinha nuances importantes.

A relação dívida/PIB em si, não tem tanta importância quanto me pareceu há cinco anos e como sustentavam aqueles que defendiam a necessidade de ajustes fiscais (centrados em cortes nos gastos sociais, redução dos direitos dos trabalhadores e reforma antipovo da Previdência, naturalmente) como forma de evitar o agravamento daquela relação.

Ao final de 2021, no caso brasileiro, a Dívida Bruta do Governo Geral (que inclui União, estados e municípios) "fechou dezembro aos R$ 6,967 trilhões, o que representa 80,3% do Produto Interno Bruto (PIB), contra 88,6% no mesmo período de 2020. No melhor momento da série,

---

3. **MOREIRA, Assis. Brasil tem a segunda maior relação dívida/PIB entre emergentes. Valor Econômico 18/09/2017. Disponível apenas para assinantes por meio do link:** <http://www.valor.com.br/financas/5122338/brasil-tem-segunda-maior-relacao-dividapib-entre-emergentes>.

4. MOREIRA, Assis. Brasil tem a segunda maior relação dívida/PIB entre emergentes. Valor Econômico 18/09/2017. Disponível apenas para assinantes por meio do link: <http://www.valor.com.br/financas/5122338/brasil-tem-segunda-maior-relacao-dividapib-entre-emergentes>.

em dezembro de 2011, a dívida bruta chegou a 51,3% do PIB."[5] Ou seja, muito abaixo de muitos países em relação aos quais esse percentual não desencadeia a histeria que vemos por estas plagas. Por quê?

País	Dívida/PIB (%)	Juros Reais	Juros	Inflação
Japão	264	-3.2	-0.1	3.2
Singapura	168	-0.33	3.76	4.1
Estados Unidos	129	1.74	5.5	3.7
Canadá	113	0.96	5	4
Reino Unido	101	-1.36	5.25	6.7
Zona Euro	91.5	-0.67	4.5	5.2
Índia	89.26	-0.31	6.5	6.83
Argentina	85	-2.68	118	124
China	76.9	3.35	3.45	0.1
Brasil	72.87	7.78	12.75	4.61
África Do Sul	67.4	3.29	8.25	4.8
Coréia Do Sul	49.6	0.1	3.5	3.4
México	49.6	6.32	11.25	4.64
Suíça	41.4	0.15	1.75	1.6
Indonésia	40.9	2.4	5.75	3.27
Turquia	31.7	-18.21	30	58.94
Arábia Saudita	30	3.92	6	2
Austrália	22.3	-1.79	4.1	6
Rússia	17.2	7.41	13	5.2

Mostrando de 1 até 19 de 19 registros

Atualizado: 25/09/2023

Em primeiro lugar, vejamos acima o Ranking Mundial da relação Dívida Pública/PIB atualizado uma vez por semana com a participação das 20 maiores economias do mundo (G20). Vários países desenvolvidos e em desenvolvimento, têm dívidas equivalentes a um percentual sobre o PIB muito maior que o Brasil e isso não representa em si um problema. Ou seja, repetindo, a questão não é a quanto do PIB corresponde a dívida. Em 25 de setembro de 2023, a situação brasileira,

5. BARCELLOS, Thaís e FROUFE, Célia. Dívida pública fecha 2021 em 80,3% do PIB, depois de atingir recorde de 88,6% em 2020. O Estado de S.Paulo. 31/01-2022. Disponível em: https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,divida-publica-2021,70003965390.

a despeito do brutal aumento de juros nos meses anteriores, segundo o site Clube dos Poupadores[6], não era a que os alarmistas apregoam.

Como explica didaticamente Lara Resende:

> "O Brasil tem uma dívida pública interna, denominada em moeda nacional e carregada primordialmente por brasileiros. Não existe um limite superior intransponível para a relação dívida/PIB. Tudo depende de como são investidos os recursos.
>
> Uma dívida pequena, cujos recursos foram mal investidos, desperdiçados com gastos improdutivos e demagógicos, pode se tornar insustentável. Já uma dívida expressiva, mesmo superior ao PIB, pode ser perfeitamente sustentável se os recursos forem bem aplicados e os investimentos levarem a uma taxa de crescimento superior ao custo da dívida."[7]

De onde vem, então esse mito?

Eis uma história (nada) exemplar que me foi passada pelo Carlos Müller: Em 2010, dois economistas de prestígio entre os integrantes da corrente dominante, cujos textos costumam ser citados milhares de vezes, Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff, este último ex-economista-chefe do FMI, publicaram um artigo cuja principal conclusão era a de que, quando a dívida de um país supera os 90% do PIB (Produto Interno Bruto), a média de crescimento cai para - 0,1%. Essa conclusão foi utilizada nos Estados Unidos, na União Europeia e em todo o mundo, inclusive no Brasil, para defender a adoção de tetos para a dívida e para gastos e para a necessidade de manter a dívida em percentual inferior a 90%, mediante ajustes fiscais (em geral reduzindo gastos sociais e promovendo mudanças nas legislações trabalhistas e previdenciárias). Até aí, apenas mais do mesmo.

O surpreendente viria em 2013, quando um jovem doutorando em economia, Thomas Herndon, tratou de replicar a pesquisa de

---

6. CLUBE DOS POUPADORES. Ranking Mundial Dívida Pública / PIB – Atualizado. Disponível em: Ranking Mundial Dívida Pública / PIB - Atualizado (clubedospoupadores.com)

7. BALTHAZAR, Ricardo. Ataques à democracia fazem economia se deteriorar, diz André Lara Resende. Folha de S. Paulo. 05/09/2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/09/ataques-a-democracia-fazem-economia-se-deteriorar-diz-andre-lara-resende.shtml

Reinhart e Rogoff, utilizando os dados fornecidos pelos próprios autores. Para espanto dele, logo de seu orientador e a seguir de economistas do mundo inteiro, os números não batiam. E o mais inacreditável as duas "sumidades" tinham cometido erros primários; o mais espantoso deles, no uso da planilha eletrônica empregada para fazer os cálculos.[8] Mas havia também erros elementares do ponto de vista metodológico e conceitual.

Para o Prêmio Nobel de Economia Paul Krugman, cujas colunas no The New York Times são reproduzidas por jornais de todo o mundo, inclusive alguns brasileiros, Reinhart e Rogoff cometeram um erro óbvio:

> "Para aqueles que não prestaram atenção ou esqueceram, por diversos anos os resmungões quanto ao déficit, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos, dependeram fortemente de um estudo conduzido por dois respeitados economistas, Carmen Reinhart e Kenneth Rogoff, segundo o qual a dívida pública tem efeito negativo severo sobre o crescimento quando excede os 90% do Produto Interno Bruto (PIB). Desde o começo, muitos economistas expressaram ceticismo quanto a essa alegação. Parecia imediatamente óbvio, acima de tudo, que era o crescimento lento que causava dívida alta, e não o contrário - como certamente foi o caso, por exemplo, no Japão e na Itália. Mas nos círculos políticos, a marca dos 90% se tornou um verdadeiro evangelho."[9]

Em conjunto, os erros geraram piadas e suspeitas de que não se tratava apenas de erros. O professor de ciência política da Unicamp Álvaro Bianchi não deixou por menos. Para ele o relato do trabalho de Herndon e o desmantelamento da tese defendida por Reinhart e Rogoff era "a história de uma fraude teórica", título de um artigo que publicou no site Outras Palavras e termina com a seguinte pergunta pertinente:

---

8. HERNDON, Thomas; ASH, Michael; POLLIN, Robert Does High Public Debt Consistently Stie Economic Growth? A Critique of Reinhart and Rogoff. Working Paper Series/Political Economy Research Institute/University of Massachussets-Amherst, n. 322, Apr. 2013. Disponível em https://peri.umass.edu/images/WP322.pdf

9. KRUGMAN, Paul. A febre fiscal está amainando. Folha de S.Paulo, 30/12/2013. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/colunas/paulkrugman/2013/12/1391569-a-febre-fiscal-esta-amainando.shtml

> "A pergunta que não quer calar é aquela feita por Dean Baker, do Center for Economic and Policy Reasearch: 'Quanto desemprego foi causado pelo erro de aritmética de Reinhart e Rogoff?'"[10]

Em conclusão e voltando à entrevista de André Lara Resende:

> "Está comprovado que a taxa de juros é menos eficaz do que se imaginava para o controle da inflação. Quando sistematicamente mantida acima da taxa de crescimento da economia, transforma-se num dos principais fatores de desequilíbrio fiscal. Juros mantidos acima do crescimento potencial da economia são um equívoco de graves consequências."[11]

Ou seja: vão por terra alguns dos dogmas que o sistema financeiro e seus agentes políticos têm imposto à sociedade como justificativa para obter ganhos injustificáveis de outra forma, às custas dos setores econômicos produtivos e da população em geral. Por meio da manipulação do Estado, em particular do Banco Central. A inflação, ainda mais quando causada pela escassez de oferta, não tem nos juros altos a melhor forma de combatê-la e, dívida pública relativamente elevada, em moeda nacional, não prejudica o crescimento, nem justifica tetos de gastos ou ajustes fiscais como os que têm sido sistematicamente praticados. Ambas as ações, pelo contrário, freiam o crescimento e sequestram parte das receitas públicas sob a forma de ganhos financeiros para os rentistas.

É por esta e outras razões que Krugman há anos apelidou as autoridades monetárias, os financistas e os economistas que lhes são servis de "sadomonetaristas" e em textos como uma coluna de 2014 explicava em que consiste o sadomonetarismo e porque mais que um erro é uma atitude ideológica:

> "Eu escrevi várias vezes sobre o fenômeno do "sadomonetarismo", a constante exigência de que o Federal Reserve e outros bancos centrais pa-

---

10. BIANCHI, Alvaro. "Austeridade": história de uma fraude teórica. Outras Palavras, 05/05/2013. Disponível em: https://outraspalavras.net/sem-categoria/austeridade-historia-de-uma-fraude-teorica/

11. BALTHAZAR, Ricardo. Ataques à democracia fazem economia se deteriorar, diz André Lara Resende. Op. cit.

rassem de tentar estimular o emprego e, em vez disso, aumentassem as taxas de juros, independentemente das circunstâncias. Eu sugeri que a persistência desse fenômeno tem muito a ver com ideologia, que, por sua vez, tem muito a ver com interesses de classe. E ainda acho que isso é verdade." [12]

Tanto ainda acha que é verdade que, numa coluna publicada mais recente, voltou ao assunto para advertir contra a política monetária que passou a ser adotada ao final do primeiro semestre de 2022 nos EUA e Europa (no Brasil já vinha sendo aplicada desde o ano anterior) "Cuidado com os perigos do sadomonetarismo" era o título da nova coluna na qual explicava que "sadomonetarista se refere a uma pessoa que demanda constantemente taxas de juros mais altos e mais austeridade fiscal, seja qual for o estado da economia".[13]

Se algum reparo se pode fazer ao adjetivo não é o de que seja rude ou insultuoso, como em outros momentos alguns bajuladores de rentistas internacionais viram o comentário de Krugman, mas sim que é importante enfatizar um traço psicológico no comportamento dessa gente. Não estou afirmando que não sejam sádicos. São. Mas a razão principal de seu comportamento é a ganância e a falta de espírito público.

Além da tara, os sadomonetaristas compartilham outros traços de (mau) caráter e a manifestação mais clamorosa disso é a recomendação ao então presidente dos EUA Herbert Hoover, feita pelo banqueiro e seu secretário do Tesouro (Ministro da Fazenda) Andrew Mellon quando o país já estava mergulhado na grande crise iniciada em 1929. Contrário à intervenção do governo por meio de medidas anticíclicas, Mellon, segundo o próprio Hoover em suas memórias publicadas em 1952, defendeu que o presidente deixasse que a crise se extinguisse sozinha. Nas palavras de Hoover,

---

12. KRUGMAN, Paul. Economia em sociedade desigual e polarizada depende de decisões políticas. UOL 12/07/2014 disponível em: Economia em sociedade desigual e polarizada depende de decisões políticas - 12/07/2014 - UOL Notícias

13. KRUGMAN, Paul. Cuidado con los peligros del 'sadomonetarismo' El País 25/06/2022. Disponível em: https://elpais.com/economia/negocios/2022-06-25/cuidado-con-los-peligros-del-sadomonetarismo.html. Até a data da redação deste trecho do livro, os jornais brasileiros que normalmente publicam as colunas de Krugman não haviam reproduzido esta.

> "Mellon tinha apenas uma fórmula: '**Liquidar mão-de-obra**, liquidar estoques, **liquidar os agricultores**, **liquidar imóveis**.' Ele insistiu que [quando a inflação está no organismo social] a única maneira de tirá-la do sangue é deixá-lo entrar em colapso. Ele sustentou que mesmo um pânico não era totalmente uma coisa ruim. Ele disse: "Vai purgar a podridão do sistema. Os altos custos de vida e padrão de vida alto cairão. **As pessoas trabalharão mais, viverão uma vida mais moral**. Os valores serão ajustados, e **os empreendedores pegarão os destroços de pessoas menos competentes**."[14] [grifos meus]

Outra coisa é falar de quem são os detentores da dívida pública, de seus prazos e dos juros pagos. A imensa dívida pública do Japão, como já mencionado, é a maior entre todos os países com finanças estáveis, mas cerca de 50% dela está em poder do Banco Central e dos fundos de pensão e cidadãos que aplicam suas poupanças em títulos públicos.[15]. É isso mesmo. O maior credor do Japão é o Banco Central do Japão.[16] Essa participação é de crucial importância porque permite que o governo, em sintonia entre o Banco Central e o Ministério das Finanças (Fazenda) possa estabelecer políticas monetárias e balizar os juros de longo prazo e os juros em geral, livre de maiores pressões do Sistema Financeiro no sentido de aumentar as taxas de juros, ou de reduzir os prazos. Além disso, sendo instituições estatais, a compra de títulos públicos pelo banco central não envolve transferência de renda para o sistema financeiro privado. Em suma, no Japão e nas principais economias europeias, os detentores da dívida pública pagam ao governo para administrar suas poupanças enquanto no Brasil cobram por isso, impondo juros altíssimos.

---

14. HOOVER, Herbert. The Memoirs of Herbert Hoover - The Great Depression 1929-1941. The Macmillan Company: New York. 1952. P. 30. Tradução automática. Disponível em: https://hoover.archives.gov/sites/default/files/research/ebooks/b1v3_full.pdf

15. SANTOS, Pedro Alves Lima dos. Detenção da Dívida Pública Local por Instituições Financeiras – uma comparação entre os principais mercados da América Latina. Dissertação Novembro, 2021. Disponível em: http://www.econ.puc-rio.br/uploads/adm/trabalhos/files/Pedro_Alves_Lima_dos_Santos_Mono_21.2.pdf

16. No início de maio de 2022, a dívida de longo prazo do governo japonês atingiu um recorde difícil de imaginar: 1 quatrilhão de Yens (aproximadamente US$ 7,6 trilhões). NEROZZI, Timothy. Japanese government debt hits record ¥1 quadrillion as leaders struggle to correct course on spending. Yahoo 10/05/2022. Disponível em: Japanese government debt hits record ¥1 quadrillion as leaders struggle to correct course on spending (yahoo.com)

É o caso, também, de países latino-americanos como Colômbia[17]. Em junho de 2022, a Colômbia elegeu seu primeiro presidente de esquerda, o ex-guerrilheiro Gustavo Petro. Era previsível que o mercado financeiro não encarasse o fato com boa vontade. Para evitar uma onda especulativa, o banco central promoveu um aumento da taxa de juros de 6% para 7,5% enquanto a inflação estava em 9,07% ao ano.[18]. A partir de maio de 2023 a taxa foi mantida em 13,25%, enquanto a inflação chegou a 13,34% em março de 2023. Ou seja, a taxa de juros sempre permaneceu inferior à inflação.

Em 31 de julho de 2023, a Colômbia tinha uma dívida total de US$ 216 bilhões, sendo US$ 139,2 bilhões interna e US$ 76,9 bilhões externa. No total correspondia a 52,8% do PIB. Ou seja: a Colômbia, com todo o problema de violência interna, tem uma taxa de juros básica que praticamente apenas equivale à inflação. Tem uma dívida pública total pouco superior à metade do PIB, apesar de que um terço dela seja externa e não denominada em moeda nacional, algo cujas conseqüencias já foram mencionadas.[19] A diferença em relação ao Brasil é notável.

E qual é a situação no Brasil? Em primeiro lugar, é preciso encarar os números a seguir com cautela em face das advertências de João Pedro Casarotto reproduzidas anteriormente sobre a ocultação deliberada dos reais números da dívida nas publicações oficiais. Isso afeta os dados reproduzidos a seguir transcritos dos relatórios do Tesouro Nacional.[20]

---

17. Não por acaso, a Colômbia é o país com a moeda mais estável do continente (desde 1915, nunca passou por reforma que lhe reduzisse o valor de face ao contrário da brasileira, que perdeu 18 zeros em 52 anos. Em consequência, a cotação atual do Peso colombiano e do Real em relação ao Dólar ou outra moeda de circulação internacional gera a falsa impressão de que o Peso sofreu maior desvalorização. Enquanto o Dólar era cotado em torno de R$ 5,00 em maio de 2022, o em Pesos equivalia a COP$ 4.100,00 aproximadamente. BANCO CENTRAL DO BRASIL. Síntese dos Padrões Monetários Brasileiros. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/museudocs/pub/SintesePadroesMonetariosBrasileiros.pdf

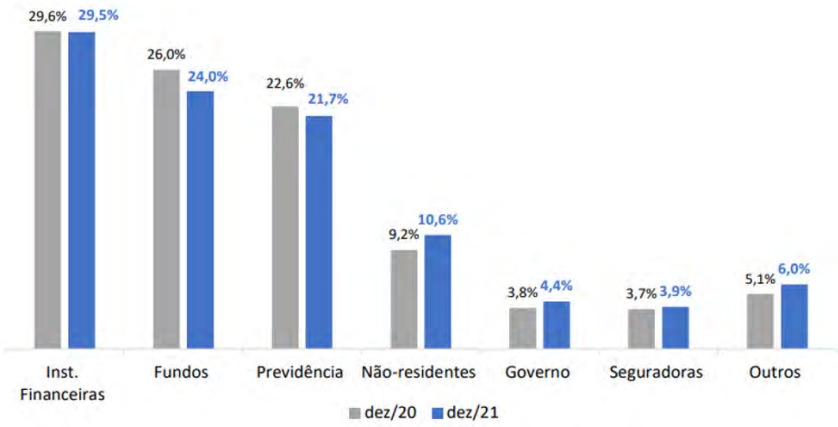
18. COTA, Isabella. Colombia sube su tasa de interés a 7,5%, el alza más alta en su historia. El País 30JUN2022. Disponívelem:https://elpais.com/america-colombia/2022-06-30/colombia-sube-su-tasa-de-interes-a-75-el-alza-mas-alta-en-su-historia.html

19. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DE COLOMBIA. Perfil Deuda Bruta GNC Julio 2023. Disponível em: https://www.irc.gov.co/webcenter/portal/IRCEs/pages_Deuda/perfildeudapblicagnc/perfildeudapblicagnchistorico. Acesso em: 30-09-23

20. CASAROTTO, João Pedro. Tesouro oculta valor total da dívida pública Conjur 17 de outubro de 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-out-17/joao-pedro-casarotto-divida-ocultada. Acesso em: 17-10-22

Seja como for, as instituições financeiras são os maiores detentores da dívida pública federal, como mostra o gráfico abaixo reproduzido do Relatório Anual sobre a Dívida Pública de 2021.[21]

Figura 17 – **Evolução da Base de Detentores da DPMFi (% da DPMFi)**



Essa distribuição dos detentores de títulos federais não tem se alterado de forma expressiva ao longo dos últimos anos, como evidencia a tabela abaixo.[22]

(R$ Bilhões)

	Dez/22		Jul/23		Ago/23	
Previdência	1.301,01	22,83%	1.366,96	23,12%	1.364,08	22,63%
Instituições Financeiras	1.659,65	29,12%	1.727,46	29,21%	1.745,76	28,96%
Fundos de Investimento	1.366,69	23,98%	1.425,22	24,10%	1.500,73	24,90%
Não-residentes	533,48	9,36%	545,39	9,22%	557,82	9,25%
Governo	246,91	4,33%	227,31	3,84%	233,18	3,87%
Seguradoras	226,75	3,98%	240,08	4,06%	237,08	3,93%
Outros	364,48	6,40%	380,84	6,44%	389,27	6,46%
Total	5.698,98	100,00%	5.913,26	100,00%	6.027,92	100,00%

Série Histórica e Notas Explicativas: Anexo 2.7

21. MINISTÉRIO DA ECONOMIA, Secretaria Especial de Tesouro e Orçamento, Secretaria do Tesouro Nacional, Dívida Pública Federal: Relatório Anual 2021. Brasília: Janeiro 2021, número 19. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:42534

22. MINISTÉRIO DA FAZENDA. Relatório Mensal da Dívida Pública Federal—Agosto de 2023. Disponível em: Relatório Mensal da Dívida - Ago 23 Secretaria do Tesouro Nacional 28-09-23.pdf. Acesso em 28-09-23

São dados como estes que me fazem afirmar desde 1987, quando apresentei à Assembleia Nacional Constituinte o Projeto de Resolução nº1/87, determinando "o exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro, bem como de todas as dívidas contraídas por instituições públicas e privadas com credores externos" que **é indispensável tornar públicos todos os fatos relativos à dívida pública e submeter as decisões a ela relativas a escrutínio público, não permitindo que o assunto seja administrado por pessoas cujo único compromisso é com a finança.**

Transcorridos 35 anos, isto vale tanto para a dívida pública da União quanto para a dos entes federados. JAMAIS propus o "calote", como tantas vezes maldosamente se disse, mas sim que era e continua sendo necessário que se investigue e se tomem as medidas cabíveis em relação à dívida no que se refere a: a dívida contabilizada foi efetivamente contraída? Qual o seu montante? Com quem foi contraída? Quem a contraiu estava legalmente habilitado a fazê-lo? As condições, inclusive legais e financeiras, foram legítimas e legais? Quanto dela foi efetivamente paga e quanto falta pagar? Especialmente, onde foram empregados os recursos advindos dessa dívida para saber se, quem paga a conta, recebeu os benefícios dela decorrentes? O mais elementar direito na democracia é o direito à informação, ainda mais o direito de quem paga a conta, de saber quais as vantagens que usufruiu pela conta que está pagando.

Quando a primeira edição deste livro estava na fase de editoração, em 04/10/17, o jornal *Valor Econômico* publicou uma notícia alarmante que confirmava tudo aquilo que aqui é denunciado: sob o título "Dívida líquida bate em 400% da receita pela 1ª vez", o repórter Fabio Graner informava:

> Pela primeira vez na história recente, a relação entre a dívida consolidada líquida e a receita corrente líquida da União superou os 400% (ou quatro vezes), de acordo com relatório recente do Tesouro Nacional. Desde o final do ano passado, esse indicador superou a marca de 350% (ou 3,5 vezes),

limite que chegou a ser proposto em projeto de resolução do Senado, que obedece a comando constitucional e que nunca foi votado.[23]

Algumas páginas atrás, reproduzi gráficos de "pizza" mostrando que, em 2022, o pagamento de juros e amortizações da dívida federal absorveram quase a metade do total do orçamento (46,30%). R$ 1,879 trilhão! – quase dois trilhões – veja o que isso significa em cifras, caro leitor: **R$ 1.879.000.000.000,00.** Só em 2022! Mesmo que esse dinheiro saia por um lado e entre pelo outro sob a forma de rolagem da dívida, continua sendo um horror e um horror cada vez pior já que em 2010, o percentual era de 44,93% e o valor total de R$ 1,413 trilhão. Essa situação, apesar de ter melhorado um pouco no ano seguinte, é revoltante porque os governos – todos, desde a promulgação da Constituição em 1988 – sistematicamente ignoraram ou ostensivamente violaram as decisões dos constituintes em relação ao endividamento para, de forma subserviente, seguir pagando uma dívida que, já está mais do que evidenciado, tem componentes ilegítimos.

Como os responsáveis por esta situação têm a desfaçatez de dizer que é preciso reformar a Previdência, aumentando os prazos de contribuição e idade mínima ao mesmo tempo em que reduzem o valor das aposentadorias e pensões, quando à Previdência destinam apenas 20,70% (executado em 2022) do orçamento, menos da metade dos gastos com juros e amortizações?

Como esses governos permitiram e seguem permitindo que a Diretoria do Banco Central (como já demonstrado em geral, formada por executivos de bancos privados que a eles retornam depois de exercer os cargos por algum tempo) elevem as taxas de juros a percentuais de usura, sabendo o impacto que tais aumentos têm sobre os orçamentos federal, estaduais, das empresas e das famílias?

Como se atreveram e se atrevem a fazer cortes nos gastos públicos relativos a setores vitais, a pretexto de reduzir o "déficit" público,

23. GRANER, Fabio. "Dívida líquida bate em 400% da receita pela 1ª vez". Valor econômico 04/10/2017.

sem jamais mencionar sequer a hipótese de fazer uma perícia na dívida e nos encargos dela derivados? Dívida e juros que, apesar de pagos religiosamente como se diz, crescem incessantemente em grande medida porque as mesmas pessoas elevaram as taxas de juros como ocorre entre 2021 e 2023. Para eles, reduzir o tal déficit tem um custo "colateral" "*a fome, a miséria, o desemprego do povo brasileiro",* o que foi corajosamente descartado por Tancredo Neves. Entretanto, como reduzir o déficit sem mexer no item que absorve o equivalente a quase a metade do orçamento?

É muito cinismo!

Além disso, duas questões da maior relevância estão associadas a esses dados.

A primeira é que os números do serviço da dívida não podem ser aceitos sem contestação. É preciso voltar à Assembleia Nacional Constituinte e aos motivos que me levaram a apresentar o Projeto de Decisão nº1 e, diante da sabotagem à sua colocação em execução, ao Art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que determinava a realização de um "exame analítico e pericial dos atos e fatos do endividamento (externo)".

Como relatado na primeira parte deste livro, o relatório do Senador Severo Gomes, relativo à parte analítica daquele exame, realizado por uma Comissão Mista do Congresso Nacional, em 1989, foi aprovado por ampla maioria dos deputados e senadores. Esse relatório denunciava de forma inequívoca que parte substancial da dívida era, já então, abusiva e ilegítima, inclusive porque contratada por funcionários sem prerrogativas para tal, que assinaram contratos em nome do Brasil, sem apreciação pelo Congresso Nacional, fato que os torna nulos de pleno direito. Como se não bastasse, abriram mão da soberania nacional, uma excrescência denunciada pela Comissão Mista do Congresso Nacional em 1989, o que é preciso recordar incessantemente.

Mais do que nunca se faz necessária a realização da parte pericial daquele exame, tal como demandado pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em ação junto ao Supremo Tribunal

Federal, mas rejeitada em 2022. As conclusões desse exame que um dia há de ser feito, deverão dar sustentação a uma repactuação da dívida pública, o que em hipótese alguma pode ser qualificado como proposta de "calote".

A segunda questão é que o montante do serviço da dívida pública e seu peso nas despesas orçamentárias evidenciam o que esteve por trás da fraude perpetrada contra a Constituição, nos últimos dias da Assembleia Nacional Constituinte, fato também relatado anteriormente neste livro.

Como constataram os pesquisadores Benayon e Rezende, no dia 27 de agosto de 1988: sem que tivesse sido votado, foi inserido clandestinamente no texto, do que viria a ser o Art. 166, a ressalva de que os recursos destinados ao pagamento do serviço da dívida não poderiam ser reduzidos para efeitos de outras destinações, no caso de emendas ao projeto de lei orçamentária do Poder Executivo. Essa alteração criminosa do texto constitucional permite, até hoje, que os recursos destinados ao serviço da dívida sejam assegurados para o bem-estar e felicidade geral do Sistema Financeiro e sofrimento da imensa maioria dos brasileiros.

Alguns analistas acreditam que o problema do endividamento público hoje é menos grave do que no passado, que na época da Constituinte, quando o Brasil era estrangulado pela dívida externa. É o caso da professora Denise Gentil. [24] Apesar de apontar para o suplício que a dívida representa para a sociedade ("É, entretanto, fonte de brutal transferência de renda de toda a sociedade ao setor financeiro, por significar acúmulo de riqueza financeira sob a forma de títulos públicos"), segundo ela, hoje:

> • Não há ameaça na dívida pública;
> • A DLSP [Dívida Líquida do Setor Público] é essencialmente interna;
> • Parte tem patrocinado investimentos produtivos e acúmulo de reservas internacionais;
> • Nenhuma exposição às flutuações cambiais negativas.

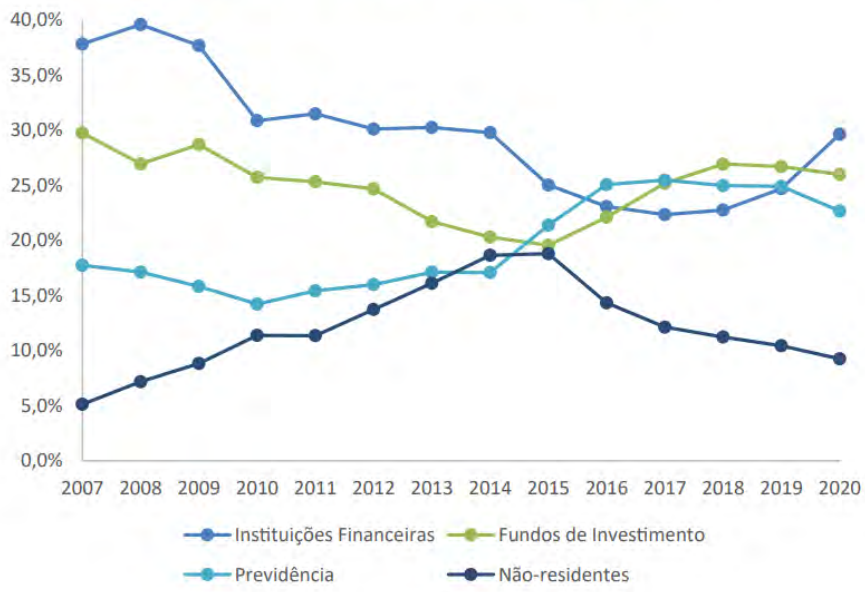
---

24. GENTIL, Denise Lobato. Dívida Pública Federal e Dívida dos Estados: onde está a ameaça? Disponível em: <http://www.pacs.org.br/files/2016/06/Apresenta%C3%A7%C3%A3o-D%C3%ADvida.pdf>. Grifo meu.

Um dos aspectos sobre os quais tenho insistido, pois tem graves implicações, é que o "quanto se deve" não é o único problema e não deve ser a única preocupação. Também é relevante o "a quem se deve".

O perfil dos detentores dos títulos da dívida federal tem se modificado constantemente, o que em si não significa muito, embora entre 2014 e 2016 as modificações tenham se acentuado como indica o gráfico[25] a seguir:

Gráfico 3: Brasil - Principais Detentores dos Títulos Públicos Federais - DPMFI, em %.



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

Parece-me desnecessário ressaltar o que tudo isso significa. Ao mesmo tempo em que se empobrece os aposentados pelo sistema

25. CARDOSO JR, José Celso. Dominância Financeira e Privatização das Finanças Públicas no Brasil: arranjo normativo e nefastas implicações ao desenvolvimento nacional. Cadernos da Reforma Administrativa – 24. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) Brasília, Outubro, 2021 – Disponível em: Cadernos-da-Reforma-Administrativa-24-vfinal.pdf (unacon.org.br) p. 19.

público aberto (INSS), mediante achatamento das aposentadorias e aumento dos prazos de contribuição, se aumenta o risco das aposentadorias pelo sistema privado. na medida em que os fundos de previdência (e os maiores são vinculados a enormes contingentes de ex-funcionários de estatais (como Correios, ferrovias, bancos estatais, Petrobras etc.) enfrentam graves problemas atuariais. Em geral, tais problemas são atribuídos a corrupção/gestão, o que não é inteiramente verdadeiro. Um problema ainda mais grave pode estar se formando no horizonte.

Das "Operações Compromissadas" aos depósitos "voluntários", um compromisso com o rentismo

No Brasil, cerca de 40% da dívida pública chegaram a ser financiados pelo Banco Central por meio das chamadas "operações compromissadas", que são vendas de títulos públicos com compromisso de recompra, e são contabilizadas como parte da Dívida Bruta do Governo Geral (isso significa a dívida dos governos federal, estaduais e municipais)[26]. São uma "jabuticaba", especialmente suculenta para o sistema financeiro, pois são um investimento sem risco, uma aplicação de curtíssimo prazo (em geral de um dia para outro como em outros tempos era conhecido o "overnight") dos recursos em tesouraria dos bancos e demais instituições financeiras.

Segundo os professores Larissa Dornelas e Fábio Terra, autores do livro "O mercado brasileiro de dívida pública", publicado em 2021, "Ao longo dos últimos anos, o estoque de operações compromissadas

26. SILVA, Aline Dieguez B. de Meneses e MEDEIROS, Otavio Ladeira de. Conceitos e estatísticas da dívida pública. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:4717. p.107/8

apresentou crescimento impressionante... passando de R$ 77 bilhões em 2006 para mais de R$ 1,4 trilhão em 2020"[27]. Em setembro de 2020, chegaram a R$1,7 trilhão (quase 25% do PIB e maior do que montante que o governo pagou naquele ano de juros e amortizações da dívida) e custaram R$ 3,3 trilhões de 2010 a 2020.[28]

O problema não fica por aí. Como revelou a Auditoria Cidadã em matéria de fevereiro de 2023,[29] os gastos com juros pagos aos "Depósitos Voluntários Remunerados", instituídos pela lei 14.185, de 2021, "sequer aparecem no Balanço do BC".[30]

Os "Depósitos Voluntários Remunerados", esclarece a Auditoria... "são uma alternativa para o BC remunerar a sobra de caixa dos bancos de forma totalmente independente do governo eleito pelo povo, ou seja, sem necessitar da utilização de títulos do Tesouro Nacional."[31] Há nessa engenharia rentista um dado da maior importância: os depósitos voluntários ao contrário das operações compromissadas, não são contabilizados como dívida pública.[32]

Ainda conforme a nota da Auditoria Cidadã, "com base no estoque diário de tais depósitos", e aplicando "a Taxa Selic (ou seja, tal estimativa pode estar subestimada), que os gastos com juros destes "depósitos voluntários" aumentaram 5.154%" em 2022 em comparação a 2021."[33]

---

27. DORNELAS, Larissa Naves de Deus E TERRA, Fábio Henrique Bittes. SELIC: O mercado brasileiro de dívida pública. Campinas: Alínea 2021. p. 95

28. CARDOSO JR, José Celso. Dominância Financeira e Privatização das Finanças Públicas no Brasil: arranjo normativo e nefastas implicações ao desenvolvimento nacional. Cadernos da Reforma Administrativa – 24. Fórum Nacional Permanente de Carreiras Típicas de Estado (Fonacate) Brasília, Outubro, 2021 – Disponível em: Cadernos-da-Reforma-Administrativa-24-vfinal.pdf (unacon.org.br) p. 410

29. AUDITORIA CIDADÃO DA DÍVIDA. Explode a remuneração da sobra de caixa dos bancos com a alta da taxa Selic pelo Banco Central. 17 de fevereiro, 2023. Disponível em: https://auditoriacidada.org.br/explode-a-remuneracao-da-sobra-de-caixa-dos-bancos-com-a-alta-da-taxa-selic-pelo-banco-central/. Acesso em 01-10-23

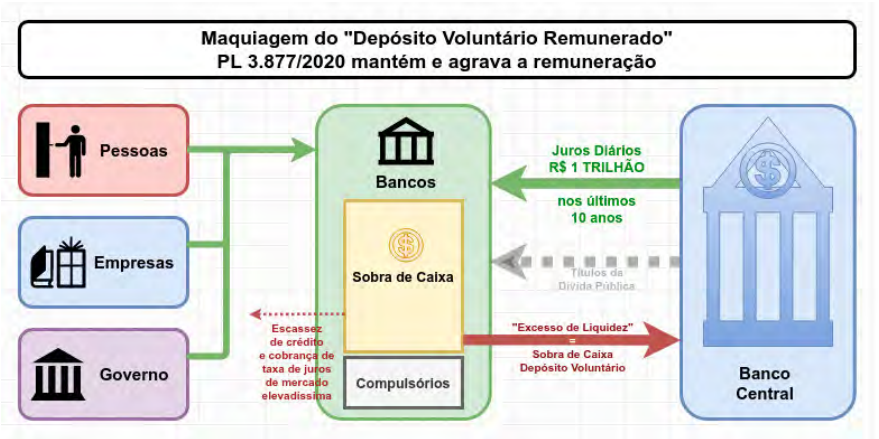
30. Idem, idem.

31. Idem, idem.

32. ALORETTO, Cláudio. DEPÓSITOS VOLUNTÁRIOS E DÍVIDA PÚBLICA. Disponível em: Conselho Regional de Economia 11ª Região CORECON/DF (corecondf.org.br)

33. Idem, idem

Maria Lúcia Fattorelli, auditora-fiscal aposentada da Receita Federal e fundadora da organização Auditoria Cidadã da Dívida, mais do que descrever, desenhou como funciona o truque:[34]



34. FATTORELLI, Maria Lucia. Depósito voluntário remunerado é bolsa banqueiro sem limite e sem causa", por Maria Lucia Fattorelli. Disponível em: "Depósito voluntário remunerado é Bolsa Banqueiro sem limite e sem causa", por Maria Lucia Fattorelli - Auditoria Cidadã da Dívida (auditoriacidada.org.br)

O sequestro da economia dos estados pelo sistema financeiro e seus agentes

Em 2017 alguns estados atrasavam salários e outros pagamentos. Em graus variáveis, isso era usualmente relacionado à má gestão financeira e eventualmente, mas em grau menor, à corrupção. Os casos mais notórios eram os do Rio de Janeiro e do Rio Grande do Sul. (No caso do Rio de Janeiro, além da corrupção inacreditável praticada no governo Sérgio Cabral, situação que levou a sucessivas condenações do ex-governador, foi decorrente de um desequilíbrio brutal nas contas públicas, ao serem concedidas isenções e subsídios, supondo que a receita proveniente dos *royalties* do petróleo, então cotado a US$ 100 dólares o barril, se manteria indefinidamente. Quando o preço do petróleo caiu, formou-se o rombo e quando voltou a subir, especialmente depois do início da guerra na Ucrânia, o estrago estava feito).

De um modo geral, porém, há razões históricas para a crise financeira dos entes federados, tanto estados como os municípios maiores. Embora o problema do endividamento e da crise fiscal efetivamente atinja também alguns dos municípios mais importantes, alguns com economias maiores que as de vários estados, limito-me à esfera estadual.

Com frequência, o problema das contas públicas estaduais é associado ao peso dos gastos com pessoal. Essas despesas são apenas

parte do problema e não significam necessariamente que os estados em dificuldades tenham um funcionalismo especialmente superdimensionado ou com salários elevados (também aqui isso é apenas parte do problema e, em geral limitado a certos setores – Judiciário, por exemplo).

Conforme então noticiou o jornal *Valor Econômico*, "Em apenas um ano, de 2015 para 2016, os inativos e pensionistas avançaram de 38,72% para 40,2% da despesa bruta de pessoal total dos Estados. Enquanto a despesa com inativos avançou praticamente 10% de um ano para outro, o gasto bruto total de pessoal cresceu 6%. No mesmo período a fatia da despesa com ativos caiu de 60,41% para 58,19%."[35]

Alguns dos estados, os que estavam em situação mais difícil, declararam-se em calamidade financeira – Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Ainda conforme o jornal Valor Econômico, esses estados são aqueles onde é maior o peso dos inativos em sua despesa total de folha: Minas (45,77%), Rio de Janeiro (43,19%). O Rio Grande do Sul "é o estado mais comprometido com os inativos, que chegam a 62,81% da folha bruta".[36] Ou seja: há outro problema embutido na questão do custo do funcionalismo dos estados cuja análise me desviaria do propósito deste livro.

Seja como for, a dívida dos estados (especialmente dos maiores), continua a ser um problema premente. Conforme estudo do IPEA, a dívida consolidada das Unidades da Federação ao final de 2021 totalizava a 1,01 trilhão. A gravidade da situação também se evidencia quando se observa a relação entre a dívida consolidada e a receita corrente líquida. Essa relação, conforme o estudo mencionado,[37] estava sintetizada no gráfico a seguir:

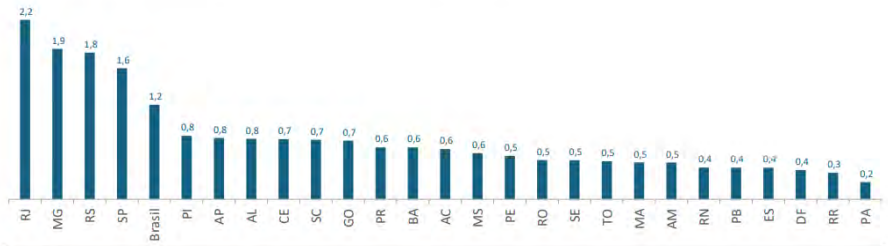
---

35. WATANABE, Marta. Gasto com inativo toma 40% da folha de Estados. Valor Econômico 03/04/2017.

36. Idem, idem.

37. Op. Cit.

Relação dívida consolidada/ Receita corrente líquida - dezembro de 2021



Fonte: RGF.
Elaboração: Grupo de Conjuntura da Dimac/Ipea.

No caso de alguns estados, como o Rio Grande do Sul, o problema da dívida é antigo.

Carlos Müller, meu colaborador neste livro, é autor de uma obra anterior intitulada "A história econômica do Rio Grande do Sul". Lá ele indica que entre 1970-79 as despesas totais com pessoal representavam 4,37% do PIB estadual gaúcho. No período 1980-1989, subiram cerca de meio ponto percentual, chegando a 4,89%. Enquanto isso, entre 1970-1979, o serviço da dívida representava 0,82% do PIB. Já no período seguinte (1980-1989) esse percentual subira para 2,35%.[38]

> "Entre 1970 e 1990, as operações de crédito [do governo do estado], como porcentagem do PIB, passaram de 0,91% para 2,71%, apesar de, a partir de 1983, os empréstimos não envolverem 'dinheiro novo' e, sim, e tão-somente, a rolagem da dívida à qual se somavam os juros não pagos. Devido à dívida, que adquirira vida própria, os gastos públicos prosseguiram acima das receitas num ciclo vicioso em que a dívida e seus juros voltavam a ser cobertos por empréstimos que implicavam, do ponto de vista financeiro, aumento da despesa orçada, novos déficits orçamentários e assim por diante."[39]

Outro fator importante para que se entenda a crise fiscal crônica do Rio Grande do Sul há mais de meio século é algo que supostamente seria uma virtude a partir do pensamento econômico dominante de finais do século XX: a inserção internacional ligada ao que se

38. MÜLLER, Carlos. A história econômica do Rio Grande do Sul. Banrisul. 1998. pp. 260/261.
39. Idem. p. 262.

convencionou chamar de "Globalização". O Rio Grande do Sul, principalmente em função do agronegócio, historicamente a carne e depois em torno do complexo soja, mas também de setores específicos da indústria, como o de calçados, tinha um percentual extraordinariamente alto de seu PIB gerado em atividades voltadas para o mercado externo. O problema é que essas exportações eram isentas do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICM), a principal fonte de receita do governo estadual. Como observa Müller,

> "Em grande medida, a crise fiscal do Rio Grande do Sul foi uma paradoxal consequência de seu desenvolvimento e da abertura de sua economia em relação ao país e ao exterior. Ao final da década de 70, mais de 70% do valor da produção agrícola não gerava ICM. Em 1981, as isenções representavam 44,1% do potencial do mesmo imposto no Estado."[40]

O paradoxo, comedidamente apontado por Carlos Müller, é assombroso. Como é possível que um Estado, uma coletividade, trabalhe, produza, cresça, gere riquezas e beneficie seus "sócios" (o governo federal ao contribuir para a melhoria das contas nacionais com saldos em divisas tão desesperadamente necessárias à cobertura das importações) não possa usufruir das receitas correspondentes e cobrir seus compromissos? Como é possível que quanto mais o Estado se desenvolva e exporte, mais se afunde? Como se diz no Sul, as receitas do Estado cresciam como rabo de cavalo, para baixo.

Ao longo dos últimos 20 anos, a situação se agravou drasticamente e há um momento crítico analisado pelo cientista político Fernando Abrucio. Na última década do século XX, o governo federal se fortaleceu enquanto

> "[…] os estados entraram em uma séria crise financeira. O estopim disso, sem dúvida alguma, foi o Plano Real. Em primeiro lugar, porque, com o fim da inflação, os governos estaduais deixaram de ganhar a receita provinda do *floating*, que permitia o adiamento dos pagamentos e o investi-

40. Idem. p. 248.

mento do dinheiro arrecadado no mercado financeiro, possibilitando assim uma elevação artificial dos recursos e uma diminuição igualmente artificial de boa parte das despesas dos governadores."[41]

No que se refere à dívida dos estados, prossegue Abrucio:

"O Plano Real produziu outro grande impacto nas finanças estaduais com a elevação das taxas de juros, atingindo em cheio as dívidas estaduais, sobretudo no que se refere aos títulos e dívidas dos bancos estaduais. Depois de terem sido o grande instrumento financeiro dos governadores, especialmente na fase áurea do federalismo estadualista, os bancos estaduais entraram em verdadeira bancarrota. Sofreram mais os grandes estados, sendo os casos mais graves o do Banerj (Rio de Janeiro) e, principalmente, o do Banespa (São Paulo)."[42]

Abrucio menciona somente um aspecto do impacto do Plano Real sobre as finanças estaduais. Trata-se da forma como o Governo Federal impôs aos governos estaduais a renegociação/estatização federal de suas dívidas por meio da Lei nº 9.496, de 11/09/1997, que estabelecia "critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal."[43]

O Plano Real foi bem-sucedido ao estabilizar a moeda brasileira depois de sucessivos fracassos. Não há dúvida quanto a isso e quanto ao fato de que a inflação era especialmente danosa para a população de baixa renda, que não tinha como recorrer aos instrumentos financeiros (contas remuneradas, como se denominava então as contas correntes cujos saldos eram aplicados automaticamente no "overnight") para preservar seu poder de compra. Isso não significa que tudo o que foi feito no bojo do Plano Real fosse indispensável para estabilizar a moeda (veja-se afirmação de André Lara Resende, reproduzida no texto do Carlos Müller, que integra este livro). Tampouco significa

41. ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia e Política, nº. 24, jun. 2005, pp. 41-67.

42. Idem, idem.

43. A íntegra da Lei está disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9496.htm>.

que todas as políticas associadas ao Plano foram bem conduzidas ou que não foram adotadas com objetivo de favorecer o Sistema Financeiro e não a economia nacional como um todo. Dois exemplos:

As privatizações de estatais federais – e estaduais que o governo federal praticamente impôs aos Estados – representaram a alienação de patrimônio a preço vil, sem contribuir para a redução da dívida pública ou reverter em ganhos significativos para a sociedade. A prova mais contundente disso foi que ao tentar absurdamente manter uma cotação insustentável do Real frente ao Dólar, em 1998/1999, tudo o que o governo conseguiu foi exaurir as reservas em montante equivalente a tudo o que arrecadara com a privatização das telecomunicações e ainda ser obrigado a recorrer ao sistema financeiro internacional, FMI à frente, e submeter-se a mais das velhas exigências em termos de ajuste.

No caso dos Estados, as imposições do governo central a pretexto de que se tratava de medidas necessárias à estabilização da moeda nacional resultaram em perda de patrimônio, perda de autonomia financeira, substituição da dívida autônoma por dívidas em relação à União que deveriam, em tese, permitir o saneamento das finanças estaduais, mas resultaram, como se constata com os dados aqui reproduzidos, em um endividamento dos Estados em relação à União ainda pior que o de então, que hoje estrangula os devedores, obrigados a pagar um serviço da dívida escorchante e infinito. Ou seja, a União repete nos Estados a relação que ela, de forma subserviente, mantém com os rentistas do sistema financeiro. O sistema financeiro privado não teria feito diferente se fosse o credor da dívida dos estados, que foi federalizada.

O Governo Federal avaliava, com razão, que o sucesso do Plano de Estabilização a médio e longo prazos também exigia a estabilização das finanças estaduais. Os Estados, por sua vez, estrangulados pela perda de receitas inflacionárias e pelas condições leoninas de suas dívidas junto a instituições financeiras cada vez mais exigentes,

necessitavam desesperadamente de uma renegociação que lhes desse alívio, pelo menos no curto prazo. Foi o que o Presidente Fernando Henrique Cardoso e seu ministro da Fazenda, Pedro Malan, lhes ofereceram. Mas havia problemas graves no que foi imposto por meio da Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, que estabelecia "critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que especifica, de responsabilidade dos Estados e do Distrito Federal."[44]

Mais uma vez, o caso do Rio Grande do Sul é exemplar. No dia 20 de setembro (feriado no estado por ser a data de início da Revolução Farroupilha – espécie de "data nacional" dos gaúchos) de 1996, o então ministro da Fazenda, Pedro Malan, e o governador Antonio Britto posaram sorridentes para fotos publicadas pelos jornais. Na capa do diário Zero Hora, do dia seguinte (reproduzida ao final deste livro), sob a foto lia-se o título **"Rio Grande liquida a dívida."**[45] [grifo meu]. Tenho feito palestras sobre essa questão da dívida do Rio Grande do Sul às quais lhes dou o título de **dívida liquida o Rio Grande,** tendo em conta a dramática evolução dos valores da dívida. A afirmação de que o Rio Grande liquidava a dívida estava longe de corresponder aos fatos. Na verdade, o que ocorreu naquele 20 de setembro foi a assinatura de um "protocolo de acordo [...] fixando as condições gerais em que iriam ocorrer as negociações e a elaboração dos contratos de refinanciamento."[46] Os contratos só foram efetivamente assinados em abril de 1998, mas para vigorarem precisavam ser aprovados pelo Senado, o que só ocorreu em 1° de julho do mesmo ano. De acordo com o mesmo jornal, as condições eram as seguintes:

---

44. Brasil. Lei Nº 9.496, de 11 de setembro de 1997. Disponível em: L9496 (planalto.gov.br)

45. WEISSHEIMER, Marco. Anunciado como solução por Britto e RBS, contrato da dívida vira 'agiotagem' com Sartori. Sul 21. 26/02/2016. Disponível em: <https://www.sul21.com.br/jornal/123anunciado-como-solucao-por-britto-e-rbs-contrato-da-divida-vira-agiotagem-com-sartori/>. Acesso em 09-10-17.

46. BOSIO, Magda Rosane Brasil. Do Desequilíbrio das Finanças Públicas à Crise Fiscal do Rio Grande do Sul – Uma análise do período 1970-98. Dissertação de Mestrado. Agosto de 1999. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3028/000285607.pdf?sequence=1>. Acesso em: 09/10/2017.

"• A União assume uma dívida de R$ 9,43 bilhões que o Rio Grande do Sul tinha em títulos em poder do mercado e com a Caixa Econômica Federal;
• como as condições da rolagem valem a partir de 31 de março de 1996, a União absorverá R$ 1,64 bilhão, valor que corresponde ao subsídio federal e não terá de ser pago pelo Estado;
• O Rio Grande do Sul financia o pagamento de R$ 7,78 bilhões, dos quais R$ 7,16 bilhões provenientes da dívida mobiliária e R$ 625 milhões de dívidas com a Caixa.
• o Rio Grande do Sul terá de amortizar R$ 1,15 bilhão até 30 de novembro;
• a amortização será feita por meio do repasse à União da Companhia de Geração Térmica, avaliada em R$ 500 milhões, e pelo compromisso de pagar outros R$ 650 milhões, com 46,4% das ações da CEEE. A intenção é separar a área de transmissão de energia da CEEE e repassá-la à União, ou privatizá-la e pagar essa parte da dívida com os recursos da venda;
• o valor financiado será pago em três décadas, com juros de 6% ao ano e atualização do saldo pelo IGP-DI (FGV). Cada parcela mensal está limitada a 13% da receita líquida real do Estado."[47]

A leitura do contrato, cuja cópia está disponível na *internet* com as assinaturas e carimbos correspondentes,[48] permite constatar que as cláusulas eram leoninas e as condições do refinanciamento, muito além do razoável, merecem ser classificadas como usurárias. "O governador está comprometendo gerações inteiras de gaúchos – reclamou José Paulo Bisol, candidato ao Senado pela Frente Popular.",[49] registrou o jornal. As palavras de Bisol antecipavam a realidade de hoje.

Em 2017, o protocolo Malan-Britto chegou à "maioridade". Os 21 anos transcorridos desde sua assinatura deveriam deixar claro que aqueles contratos com cláusulas irrealistas eram a garantia de que a negociação da dívida dos Estados, nas condições impostas pelo Governo Federal, não tinha a menor chance de dar certo. Mesmo assim

47. BUBLITZ, Juliana. Infográfico: o passo a passo do endividamento do RS. Jornal Zero Hora. Geral. 10/08/2013. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2013/08/infografico-o-passo-a-passo-do-endividamento-do-rs-4229828.html>. Acesso em: 09-10-17.

48. Contrato de confissão e consolidação de dívida que entre si celebram a União e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul.... Disponível a partir do sítio da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (AJURIS) em: <http://www.ajuris.org.br/sitenovo/wp-content/uploads/2012/07/contrato-divida-RS-Uniao.pdf>. Acesso em: 09-10-17.

49. BUBLITZ, Juliana. Infográfico: o passo a passo do endividamento do RS. Op. Cit.

foram aceitas por governadores que sabiam que não seria na administração deles que a bomba relógio explodiria. A solução estava no Projeto de Lei apresentado pelos três senadores gaúchos (PLS 561/2015), como se verá adiante.

Infelizmente, esse projeto teve o mesmo destino de outros de grande importância (mas inconvenientes para o Sistema Financeiro e seus agentes) citados ao longo deste livro: o buraco negro legislativo. Pelo site do Senado é possível acompanhar o descaso com que o projeto foi tratado – se poderia dizer como foi sabotado: Publicado no Diário do Senado Federal em 26 de agosto de 2015, o projeto, que havia sido encaminhado na véspera às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; e de Assuntos Econômicos, aguardou designação de relator na primeira comissão até 16 de setembro quando o Presidente da Comissão, Senador José Maranhão, designou para relatá-lo o Senador Lindbergh Farias. Por deixar de integrar a CCJ, ele devolveu o projeto sem apresentar relatório em 22 de março, mas o recebeu novamente no dia 30 do mesmo mês por voltar a integrar o colegiado. Farias seguiu sem apresentar relatório e não se reelegeu em outubro de 2018. No entanto, o projeto não foi arquivado porque um de seus autores e o primeiro a subscrevê-lo, o Senador Paulo Paim, continuava no exercício de seu mandato. Em 05 de fevereiro de 2019, a relatoria de Farias foi formalmente encerrada e no dia 26 do mesmo mês, o projeto foi redistribuído ao Senador Veneziano Vital do Rêgo, que tampouco apresentou relatório e, em 21 de outubro de 2020, o devolveu por deixar de integrar a Comissão. "A matéria será redistribuída" era a informação que constava do sistema do Senado, em 31/08/2021.[50] Como não havia cumprido a tramitação mínima estabelecida no regimento, o projeto foi arquivado 22/12/2022. No entanto, como um dos proponentes, o Senador Paulo Paim foi reeleito, apresentou requerimento pelo desarquivamento em 02/03/2023, o que

50. Projeto de Lei do Senado nº 561, de 2015 (Complementar). Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pls-561-2015

foi aprovado em 16/03/2023. No dia seguinte, o registro informa que a "Matéria aguardando distribuição".[51] E assim, a menos que ocorra algo extraordinário, assim permanecerá...

Ou seja, a solução para o problema está imobilizada no Senado. E DIZER QUE O SENADO É A CASA QUE REPRESENTA OS ESTADOS!

Mesmo eventuais admiradores de FHC, se observarem com isenção o que ocorreu durante seu mandato, deverão reconhecer que, naquele momento faltou-lhe, antes de mais nada, visão de estadista. O "curtoprazismo" e o uso das prerrogativas que lhe conferia a "assimetria de poder" entre o governo central e os governos estaduais teve duas consequências:

A primeira, apontada pelo especialista em questões fiscais, João Pedro Casarotto, já citado neste livro, situa-se quase na esfera da economia política (logo filosófica):

> "As autoridades da República ao editarem esta lei foram induzidas ao erro pela **visão mercantilista** que ainda contamina importantes setores financistas da União e que, absolutamente, não condiz com o sistema federativo de organização do Estado."[52]

Na realidade, seria "Mercantilista" se pensássemos nas relações econômicas internacionais do passado. Em se tratando de relações entre o governo central e as unidades federadas, eu diria que era uma visão abusiva e a aplicação em nível governamental de cláusulas bancárias extorsivas, como notou o mesmo Casarotto:

> "As similitudes que colocam o empréstimo em um mesmo patamar de empréstimos comuns concedidos por bancos comerciais são as seguintes:
> a) cobrança de juros (que a União cobrou muito acima de outras operações, como as do BNDES);
> b) adoção da tabela Price (que a União não poderia ter adotado por ser ilegal, conforme a súmula 121 do STF);

---

51. CONGRESSO NACIONAL. Projeto de Lei do Senado nº 561, de 2015 (Complementar). Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pls-561-2015. Acesso em 02-10-23.

52. CASAROTTO, João Pedro. A Dívida dos Estados com a União. Revista Sindifisco-dez. 2011. Disponível no sítio eletrônico da Auditoria Cidadã daDívida <auditoriacidada.org.br>, através do link: <http://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/02/RevistaSindifisco-dez2011.pdf>. Grifo meu.

c) adoção de índice de correção dos valores muito acima da inflação real;
d) exigência de robustas garantias (que a União estabeleceu como sendo as suas transferências constitucionais para os Estados);
e) ausência de cláusula previsora do equilíbrio econômico-financeiro do contrato (que a União também não estabeleceu, ao contrário do que faz nos contratos administrativos); e
f) alguma autonomia para o gestor negociar (a União negociou, caso a caso, a taxa de juros, que variou de 6% a 7,5%, e o comprometimento da receita dos Estados, que variou de 11,5% a 15%)."[53]

A Lei previa um limite de comprometimento das receitas estaduais com o pagamento da amortização e encargos e seu texto estipulava o que ocorreria se, ao final do prazo de pagamento, houvesse dívida remanescente. Nesse caso, o saldo seria refinanciado, mas em condições igualmente draconianas (ver arts. 5º e 6º).[54]

Como os estados aceitaram cláusulas assim? A Dra. Cecília Hoff contextualiza a questão citando o exemplo do Rio Grande do Sul:[55]

> "[...] Embora não houvesse clareza na época, a renegociação da dívida de 1998 estabeleceu **condições que acabaram tornando a dívida do Rio Grande do Sul impagável.** Isto é, o **serviço da dívida, fixado como uma proporção máxima das receitas estaduais**, não se mostrou suficiente para pagar sequer os juros, que se tornaram muito elevados devido à utilização do **IGP-DI como indexador**. A dívida passou então a acumular os chamados "**resíduos**", que esgotaram o espaço de endividamento do Estado, a despeito dos recursos volumosos – e que fizeram falta em outras áreas – despendidos para o seu pagamento. Por outro lado, o estado vem perdendo receitas, seja por decisões fundamentadas na política econômica nacional, como a Lei Kandir e, mais recentemente, as desonerações, seja em função das renúncias fiscais."[56]

---

53. Idem, idem.

54. Idem, idem.

55. Cecilia Hoff é doutora e mestra em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e graduada em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Entrevista publicada na Revista do Instituto Humanitas Unisinos (IHU), vinculado à Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), em São Leopoldo, por Victor Necchi, em 4 de set. 2010, edição 510, sob o título de "A tendência é que o atraso do Rio Grande do Sul se amplie." Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/7006-a-tendencia-e-que-o-atraso-do-rio-grande-do-sul-se-amplie>.

56. Entrevista publicada na Revista do Instituto Humanitas Unisinos (IHU), vinculado à Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), em São Leopoldo, por Victor Necchi, em 4 de set. 2010, edição 510, sob o título de "A tendência é que o atraso do Rio Grande do Sul se amplie." Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/7006-a-tendencia-e-que-o-atraso-do-rio-grande-do-sul-se-amplie>. Grifos meus.

Antes de comentar a questão do serviço da dívida dos estados é preciso esclarecer o leitor não familiarizado com as finanças públicas a respeito de um aspecto do trecho da entrevista da Dra. Hoff. A grave situação atual de alguns Estados está relacionada a dois problemas: o comprometimento de suas receitas com o pagamento da dívida, que tratarei a seguir, e o decorrente da mencionada Lei Kandir, que provocou perda de arrecadação para os estados exportadores, ao isentar as exportações primárias e semielaborados de ICMS.

A Lei Kandir (Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996), assim denominada porque seu autor foi o então deputado federal Antônio Kandir (PSDB/SP), como disse no parágrafo anterior, isentou de ICMS não apenas as exportações de produtos primários, mas também as de semielaborados. De início, (até 2003), garantia aos Estados repasses de recursos da União para compensar as perdas de receita. Não era uma situação satisfatória porque havia defasagem nas transferências e estas não cobriam integralmente a renúncia fiscal compulsória. E o pior é que a União nunca a cumpriu integralmente. A partir de 2004, já sob a presidência de Lula portanto, pela Lei Complementar nº 115, o valor dos repasses deixou de ser fixo, exigindo que os governadores mendigassem a restituição junto ao governo federal. Além disso, os recursos tinham que ser previstos no Orçamento da União.

O texto previa que outra lei complementar regulamentaria a mencionada compensação aos estados que sofressem perda de arrecadação por conta da isenção. Isso nunca ocorreu e, em 30 de novembro de 2016, o STF, julgando Ação Direta de Descumprimento por Omissão (ADO-25), movida pelo Pará acompanhado por outros 15 Estados, determinou que o Congresso Nacional aprovasse, "em 12 meses", a referida lei sobre as compensações.

O absurdo da situação fica evidente quando se constata que o DEVEDOR (a União), ficou de editar a lei regulamentando o quanto e o como deveria ressarcir O CREDOR (os Estados). Ao não o fazer, A UNIÃO, era a beneficiária dessa omissão.

Se a lei não fosse aprovada naquele prazo, pela decisão do STF, o ressarcimento deveria ser normatizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Segundo cálculos da Federação Brasileira de Associações de Fiscais de Tributos Estaduais (Febrafite), em razão desta ação lesiva do governo federal, os estados exportadores tiveram um prejuízo de mais de R$ 40 bilhões, somente em 2015, e, de 1996 a 2015, a perda seria de cerca de R$ 500 bilhões.

O prazo estipulado pelo STF se esgotou sem que o Congresso Nacional tivesse cumprido a determinação. Começava um jogo de empurra e de transferência de responsabilidades cujos detalhes pouparei ao leitor. Um dos dispositivos legais do caso precisa ser destacado: o Art. 5º da Lei Complementar nº 176/2020 exigia a **"renúncia pelo ente a eventuais direitos contra a União decorrentes do art. 91 do ADCT"** [grifo meu]. Ou seja: Por esse meio, o governo federal chantageava estados e municípios para que renunciassem ao direito de demandar judicialmente o cumprimento da Constituição.

Eis uma questão que precisa ser enfatizada. Se a Lei Complementar nº 176/2020 era resultado de um acordo entre o governo federal e os estados, supostamente justo e benéfico, **por que exigir dos "beneficiados" que renunciassem ao direito de recorrer à Justiça e ainda suprimir o dispositivo constitucional que fundamentaria esse recurso?** Ao que tudo indica, o acordo não era tão bom e o governo federal não estava tão seguro de estar com a razão. Do contrário, não haveria o que temer se algum estado viesse a questionar junto ao STF o teor do acordo e da Lei.

Examinando-se o acordo patrocinado pelo ministro Gilmar Mendes e o texto da Lei Complementar nº 176/2020 é difícil evitar um travo amargo ao lembrar dos embates na Constituinte e as conclusões do senador Severo Gomes em seu relatório parcial à Comissão Mista Destinada ao Exame Analítico e Pericial dos Atos e Fatos Geradores do Endividamento Externo Brasileiro.[57] Como não ver

57. Severo Gomes - relatório parcial à Comissão Mista Destinada ao Exame Analítico e Pericial dos Atos e Fatos Geradores do Endividamento Externo Brasileiro Op. Cit.

nos documentos recentes, o Governo Federal adotar em relação aos estados e municípios brasileiros exigências e imposições ilegítimas, leoninas e injustas, quando não ilegais, sob tantos aspectos similares às impostas ao Brasil pelos credores internacionais e seus agentes (FMI à frente) nas "negociações" da dívida externa? Basta reler o relatório de Severo Gomes para constatar isso, inclusive quanto à renúncia ao direito de querelar.

O insólito é que a União, quando atua como credora dos Estados, replica o comportamento do Sistema Financeiro.

A professora Denise Gentil resumiu a evolução da dívida de alguns dos estados:

> • Santa Catarina tinha uma dívida com a União de R$ 4 bilhões. Pagou R$ 13 bilhões e ainda deve R$ 15 bilhões;
> • O estado de Minas Gerais tinha uma dívida com a União de R$ 93 bilhões no fim da década de 1990. Pagou R$ 300 bilhões e ainda deve R$ 553 bilhões;
> • São Paulo tinha uma dívida com a União de R$ 46 bilhões. Pagou R$130 bilhões e ainda deve R$ 225 bilhões.
> • O Rio Grande do Sul tinha uma dívida inicial com a União de R$ 9 bilhões. Pagou R$ 25 bilhões e ainda deve R$ 52 bilhões.[58]

O que a professora constatava a partir da análise da evolução da dívida dos Estados é que grande parte deles "sequer tem conseguido pagar a totalidade dos juros devidos anualmente". Em consequência, "a parte não paga se transfere para o estoque da dívida, sobre a qual incidem novos juros, impactando o estoque e transformando essa dívida numa 'bola de neve' – juros sobre juros;"[59]

Ocorre, assim, o que ela denomina de "Multiplicação das dívidas refinanciadas". Isto é: apesar de já terem sido pagas múltiplas vezes, o saldo devedor ressurge muito superior ao valor refinanciado. A isso ela denomina apropriadamente: "AGIOTAGEM OFICIAL".[60]

---

58. GENTIL, Denise Lobato. Dívida Pública Federal e Dívida dos Estados: onde está a ameaça? Disponível no sítio eletrônico do Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (Instituto PACS): <http://www.pacs.org.br/files/2016/06/Apresenta%C3%A7%C3%A3o-D%C3%ADvida.pdf.

59. Idem, idem.

60. Idem, idem. Em maiúsculas no original.

Em sua apresentação, ela reproduz dados coletados por João Pedro Casarotto, segundo o qual a União, sob a sua sinistra personificação do "Sistema Financeiro", auferiu benefícios típicos de um banco ao extorquir os Estados.

Em outro estudo, João Pedro Casarotto fornece dados que confirmam a afirmação da professora Gentil de que o governo federal praticou uma agiotagem oficial em relação aos Estados. Mesmo nos contratos menos onerosos

> "[...] que estabeleceram a correção pelo IGP/DI acrescida do juro de 6% a.a., verifica-se que, enquanto a soma destes dois valores teve uma variação de 471,67%, as aplicações financeiras tradicionais tiveram os seguintes rendimentos líquidos de Imposto de Renda mínimo:
> a) aplicação com base na SELIC: 443,73%;
> b) aplicação em CDB/PRÉ: 391,21%; e
> c) aplicação na Poupança: 172,09%."[61]

E mais:

> "Enquanto que o valor IGP/DI+6 teve uma variação de 471,67%:
> a) a variação da arrecadação do ICMS foi de 312,64% (uma diferença de 159,03%);
> b) a variação do IGP/DI – sem juros – foi de 201,24% (uma diferença de 270,44%, de exclusiva responsabilidade dos juros de6%a.a. – os juros superam o próprio índice);
> c) a variação da TJLP foi de 178,66% (uma diferença de 293,01%); e
> d) a inflação medida pelo IPCA foi de 119,17% (uma diferença de 352,50%)."[62]

É importante dizer que os Estados e principalmente seus habitantes não são os vilões da dívida pública brasileira, como muitas vezes tentam fazer crer o sistema financeiro, seus agentes estatais e certa mídia refém das verbas publicitárias da finança da qual é também cúmplice ideológica. Aliás, mensalmente grandes empresas de mídia desinformam ao noticiar o montante do valor de dívidas estaduais

61. CASAROTTO, João Pedro. A Dívida dos Estados com a União. Op.Cit.

62. Idem, idem.

com os seus credores honradas pela União na condição de garantidora dos empréstimos. Essa pouco sutil acusação aos estados de praticar o calote de suas dívidas em geral omite que os mesmos estados foram constrangidos a renegociar suas dívidas com a União. Em função disso, assumiam com o governo federal uma nova dívida enquanto este assumia a dívida com os credores. Na verdade, não havia calote e sim uma troca de dívida, supostamente envolvendo redução de encargos pois a União obteria créditos a juros inferiores que os estados tiveram que suportar em outro momento. Seja como for, como aponta ainda a professora Gentil:

> "A dívida dos estados tem sido paga de várias formas:
> • com carga tributária elevada;
> • com a ausência de serviços públicos de qualidade;
> • com corte de gastos sociais;
> • negativas de reajustes salariais para servidores;
> • negativas de reajustes de aposentados;
> • a sociedade paga a conta, tanto por meio dos tributos quanto por meio dos serviços que deixa de receber e não sabe de nada."[63]

Deve-se salientar que nada mudou desde então a não ser os valores pagos e os devidos, que não cessaram de crescer, principalmente os últimos.

Um cálculo correto com vistas a um encontro de contas entre estados com grandes perdas e dívidas com a União, contraídas em negociações escorchantes na década de 1990, deveria levar em conta a dívida dos estados com a União de um lado e, de outro, a dívida da União com os estados decorrentes das perdas em virtude da Lei Kandir. E, quanto os estados já pagaram em amortização do principal e juros da dívida mencionada. O que esse tipo de cálculo apontará é que os estados não são devedores, mas credores da União. A situação do Rio Grande do Sul é exemplar a esse respeito e será analisada com mais detalhe a seguir.

---

63. GENTIL, Denise Lobato. Dívida Pública Federal e Dívida dos Estados: onde está a ameaça? Disponível em: <http://www.pacs.org.br/files/2016/06/Apresenta%C3%A7%C3%A3o-D%C3%ADvida.pdf>.

Quando escrevi a primeira edição deste livro, parecia que a situação da dívida dos estados e a atitude predatória do governo federal não poderia piorar. Mais uma vez, ledo engano da minha parte.

Como afirma João Pedro Casarotto, no artigo citado anteriormente, o governo federal, em conluio com alguns governadores irresponsáveis e oportunistas e suas respectivas bases políticas nas assembleias legislativas, age deliberadamente contra o sistema federativo de organização do Estado. Prova disso é o chamado Regime de Recuperação Fiscal (RRF), tema que abordo em anexo.

Com isso concluo o que o sequestro da economia nacional pelo Sistema Financeiro e seus agentes estatais significa para as economias estaduais: uma enorme soma de recursos tão necessários aos estados é extorquida pela União e consumida pelo rentismo sem qualquer contrapartida aos cidadãos. É uma fortuna fabulosa que vai pelo ralo dos juros e outros destinos igualmente indignos.

Passemos, agora, ao seu significado sobre o setor privado – as empresas produtivas (principalmente as que não têm acesso privilegiado ao sistema financeiro internacional, aos recursos do BNDES, ou a crédito altamente subsidiado como o agronegócio de grande porte). Vejamos o que esse sequestro representa para a produção industrial, o agronegócio familiar, ao comércio de pequeno e médio porte e para o cidadão.

O sequestro da economia privada pelo sistema financeiro e seus agentes

Como não poderia deixar de ser, o garrote do rentismo incide também sobre a economia privada, como demonstra levantamento feito pelo pesquisador Miguel Bruno. (ver tabela a seguir).

Renda de juros recebida, paga e apropriada pelo setor bancário-financeiro brasileiro em % PIB (1995-2020).

Ano	(A) Total recebida = (B) + (C)	(B) Recebida do setor privado (famílias e empresas não-financeiras)	(C) Recebida do governo geral	(D) Total paga às elites rentistas, detentores de capital e resto do mundo	(E) Total apropriada
1995	28,72	23,62	5,1	23,07	5,65
1996	21,51	17,6	3,91	16,75	4,76
1997	19,87	16,38	3,49	15,31	4,56
1998	23,26	17,88	5,38	18,67	4,59
1999	42,37	33,43	8,94	38,14	4,23
2000	18,64	13,26	5,38	15,04	3,60
2003	29,66	20,87	8,8	23,99	5,67
2004	30,3	24,39	5,91	23,17	7,13
2005	32,71	25,85	6,86	30,23	2,48
2006	34,83	27,74	7,09	31,66	3,17
2007	33,46	27,38	6,09	30,48	2,98
2008	28,6	22,96	5,64	25,69	2,91
2009	24,77	19,7	5,08	22,08	2,69
2010	24,52	19,93	4,6	21,86	2,66
2011	22,6	17,5	5,1	20,23	2,37
2012	20,56	16,26	4,3	18,75	1,81
2013	19,92	15,67	4,24	17,72	2,20
2014	21,05	17,07	3,98	19,1	1,95
2015	25,31	18,32	6,99	22,01	3,30
2016	25,58	19,85	5,73	23,54	2,04
2017	21,03	15,36	5,66	18,73	2,30
2018	16,57	11,65	4,93	14,08	2,49
2019	16,56	12,08	4,48	14,07	2,49
2020	17,95	13,16	4,79	15,25	2,70
Média	25,58	20,06	5,53	22,11	3,47

Fonte: cálculos próprios com base nos dados das Contas Econômicas Integradas do IBGE.

A análise de Bruno[64] é implacável:

> "... Entre 1995 e 2020... **os pagamentos de juros efetuados pelas famílias e empresas não-financeiras ao setor bancário-financeiro atingiram a média de 20,06% do PIB,** quase quatro vezes mais do que a proporção de juros pagos pelo governo. Isso significa que **os fluxos de juros gerados pelo endividamento privado, de famílias e empresas não-financeiras, assumem montantes que permitem caracterizar a financeirização brasileira como usurária,** diferenciando-a das outras modalidades presentes em países desenvolvidos como os EUA e naqueles em que as taxas de juros são muito inferiores às vigentes no Brasil."[65] [grifos meus]

Para abordar o sequestro da economia privada pelo sistema financeiro e seus agentes, recorro também ao professor Ladislau Dowbor, da Pontifícia Universidade de São Paulo, e ao livro "A Era do Capital Improdutivo", lançado por ele no início do segundo semestre de 2017.[66] Como fonte de seus dados, o professor Dowbor utiliza as informações coletadas pela Associação Nacional dos Executivos de Finanças, Administração e Contabilidade (ANEFAC). A fim de poder utilizar os comentários do próprio professor Dowbor e empregar cifras relativas a anos completos, reproduzirei as tabelas empregadas por ele em seu livro e, em seguida, as mais recentes (dados relativos a agosto de 2023) disponíveis no site da entidade no momento da elaboração da presente edição deste livro.[67]

Não há justificativa – seja econômica, técnica, contábil ou de qualquer natureza – para que os juros praticados pelo sistema financeiro em relação às empresas em geral e às pessoas físicas sejam tão obscenamente altos. O quadro a seguir, tomado de um estudo da assessoria técnica do Congresso do Chile de outubro de 2020, utiliza dados de 2019.[68] A alta da inflação – "justificativa" invocada para o aumento dos

---

64. BRUNO, Miguel. A Financeirização como Limite Estrutural ao Desenvolvimento Brasileiro: fundamentos teóricos, indicadores e prognósticos. In MARQUES, Rudinei e CARDOSO JR, José Celso (org) Dominância financeira e privatização das finanças públicas no Brasil [livro eletrônico] Brasília, DF: Fonacate, 2022.

65. Idem, idem.

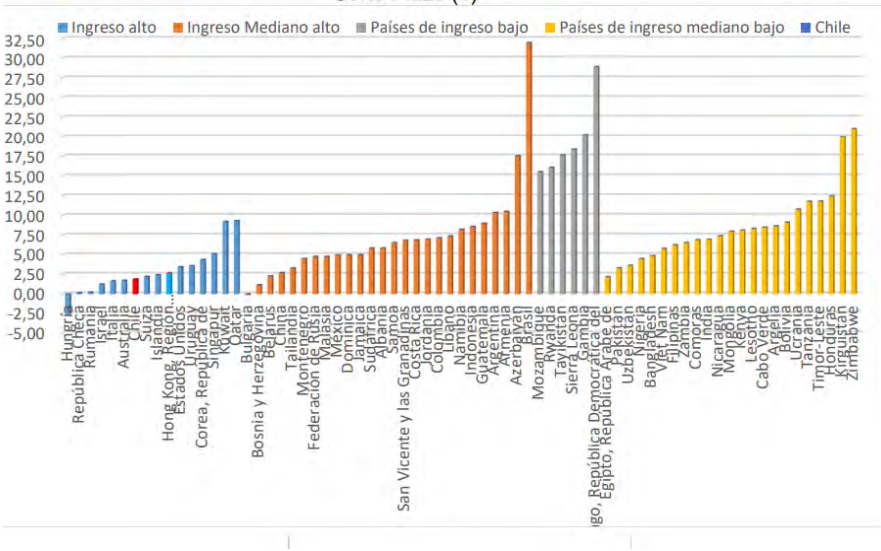
66. DOWBOR, Ladislau. A Era do Capital Improdutivo. São Paulo: Autonomia Literária. 2017.

67. ANEFAC Pesquisa de Juros maio de 2022. Disponível em: Pesquisa de Juros | ANEFAC.

68. HOLZ, Mauricio. Tasas de interes de creditos a_personas y comerciales - analisis comparado – Asesoria Técnica Parlamentaria - Congreso Nacional de Chile – Octubre 2020 – Disponível em: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/29553/1/BCN_Tasas_de_interes_de_creditos_a_personas_y_comerciales_analisis_comparado_.pdf

juros desde 2021 ainda não podia ser usada, portanto. É fácil identificar o Brasil. Não é preciso ler os nomes dos países. Basta olhar qual é aquele onde os juros reais são de longe os mais altos.

Gráfico n°2. Tasas de interés real de créditos comerciales de corto plazo (2019)
Corto Plazo (1)



O professor Dowbor, no artigo publicado pelo Le Monde Diplomatique, citado anteriormente, recorre a outro relatório do Banco Central para evidenciar como os juros praticados no Brasil são uma aberração se comparados com outros países.

> "O relatório Estatísticas monetárias e de crédito do Banco Central, de janeiro de 2023, apresenta os dados do volume de crédito privado concedido a pessoas físicas e jurídicas, com um total de 5,3 trilhões, distribuídos em 1,4 trilhão para pessoa jurídica no crédito livre, pagando juros de 23,1% (seriam da ordem de 3% na Europa); 1,8 trilhão concedido a pessoas físicas, com juros de 55,8% (da ordem de 4 a 6% na Europa); e 2,2 trilhões em crédito direcionado. "A taxa média de juros das contratações finalizou o ano de 2022 em 29,9% a.a." Essa média sobre os 5,3 trilhões concedidos em 2022 daria um dreno da mesma ordem que o de 2016, cerca de 1,5 trilhão, 15% do PIB."[69]

69. DOWBOR, Ladislau. O dreno financeiro que paralisa o país. Le Monde Diplomatique 27 de junho de 2023. Disponível em: https://diplomatique.org.br/o-dreno-financeiro-que-paralisa-o-pais/. Acesso em 01-10-23.

Dowbor aponta ainda outras duas "jabuticabas": a primeira se refere à inexistência de limites para as taxas de juros, limite pelo qual tanto lutamos na Constituinte e que o Sistema Financeiro conseguiu derrubar em nome da "economia de mercado":

> "Na França, por exemplo, a proibição da usura está no código do consumidor, definida como cobrança de uma taxa de juros que ultrapasse em um terço a taxa média praticada pelas instituições financeiras no trimestre anterior. O exemplo é que um empréstimo entre 3 mil e 6 mil euros, em que a taxa de juros média no mercado é de 7,35% ao ano, não poderá ultrapassar 9,80%. Para um montante acima de 6 mil euros, em que a taxa média anual é de 3,70%, não poderá ultrapassar 4,93% ao ano."[70]

A segunda jabuticaba é da prática brasileira de calcular as taxas de juros para o setor privado por mês e não ao ano, o que gera uma falsa percepção em relação aos juros efetivamente cobrados, como se comprova a seguir.

> "Importante referir que só no Brasil se usa apresentar as taxas de juros no setor privado como juros mensais. Isso foi herdado da fase da hiperinflação, em que chegamos a variações mensais tão elevadas que os juros também passaram a ser calculados ao mês."[71]

O sequestro financeiro da empresa privada

Em dezembro de 2016, a taxa média praticada para pessoas jurídicas era de 74,32% ao ano, sendo 36,39% para capital de giro, 45,76% para desconto de duplicatas e 163,82% para conta garantida.[72] Não é de se admirar que o sistema financeiro tenha feito tudo ao seu alcance para impedir a autoaplicabilidade do limite de 12% para os juros reais que nós

70. Idem, idem.

71. Idem, idem.

72. ANEFAC e IMA (Institute of Management Accountants). Pesquisa de Juros 2016. Documento nº 20171910830229. Disponível em: <https://www.anefac.com.br/uploads/arquivos/20171910830229.pdf>.

constituintes aprovamos como parágrafo do Art. 192 da Constituição. Oito meses depois, em agosto de 2017, embora a taxa Selic tivesse caído de 14,15% ao ano para 9,15% ao ano, cinco pontos percentuais portanto, a taxa média para pessoa jurídica aferida pela ANEFAC recuara para 67,84% ao ano, ou seja, pífios 6,48 pontos percentuais.[73]

No momento da atualização deste livro, a mesma entidade apresentava os seguintes dados relativos à evolução das taxas mensais de juros para pessoa jurídica. Isso com uma taxa Selic que chegou ao máximo de 13,25% AO ANO entre 15/6/22 e 02/08/23:[74]

EVOLUÇÃO DAS TAXAS MENSAIS DE JUROS – PESSOA JURÍDICA

ITENS	Ago/22	Set/22	Out/22	Nov/22	Dez/22	Jan/23	Fev/23	Mar/23	Abr/23	Mai/23	Jun/23	Jul/23	Ago/23
Capital de giro	1,96%	1,98%	2,00%	2,02%	2,07%	2,11%	2,17%	2,14%	2,13%	2,17%	2,20%	2,22%	2,17%
Desc. de duplicatas	2,07%	2,10%	2,11%	2,08%	2,02%	2,04%	2,02%	2,06%	2,07%	2,10%	2,04%	2,04%	1,98%
Conta garantida – cheque especial	7,94%	7,97%	7,98%	8,01%	8,03%	7,98%	7,96%	7,99%	8,05%	8,07%	8,10%	8,02%	7,99%
TAXA MÉDIA	3,99%	4,02%	4,03%	4,04%	4,04%	4,04%	4,05%	4,06%	4,08%	4,11%	4,11%	4,09%	4,05%
TAXA ANO	59,92%	60,47%	60,66%	60,84%	60,84%	60,84%	61,03%	61,22%	61,59%	62,15%	62,15%	61,77%	61,03%

O sequestro financeiro do cidadão

O sistema financeiro sequestra a economia com maior voracidade quando se trata do cidadão, posto que este geralmente se defronta individualmente contra instituições poderosas, armadas de contratos leoninos redigidos por alguns dos melhores advogados e amparadas pelas instituições do Estado que deveriam fiscalizá-las, Banco Central à frente.

Em dezembro de 2016, a taxa média praticada para pessoas físicas era de 156,33% ao ano, variando entre 71,15%, no caso de empréstimos

73. ANEFAC e IMA (Institute of Management Accountants). Pesquisa de Juros 2017. Documento nº 20179221623123 98. Disponível em: <https://www.anefac.com.br/uploads/arquivos/20179221623123 98.pdf>.

74. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS EXECUTIVOS DE FINANÇAS, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE (ANEFAC). Evolução Das Taxas Mensais De Juros – Pessoa Jurídica Disponível Em: https://www.anefac.org/_files/ugd/21624f_368cde9a0aa64cd39447b3193ef86420.pdf. Acesso em 02-10-23

pessoais no banco do correntista, a 314,5% para o cheque especial. No cartão de crédito os juros chegavam a absurdos 453,74%.[75] Oito meses depois, em agosto de 2017, embora a taxa Selic tivesse caído de 14,15% ao ano para 9,15% ao ano, cinco pontos percentuais portanto, a taxa média para pessoa física aferida pela ANEFAC recuara para 139,24% ao ano.[76]

No momento da atualização deste livro, a mesma entidade apresentava os seguintes dados, relativos à evolução das taxas mensais de juros para pessoa física. Isso, relembrando, com uma taxa Selic que chegou ao máximo de 13,25% AO ANO entre 15/6/22 e 02/08/23:[77]

EVOLUÇÃO DAS TAXAS MENSAIS DE JUROS – PESSOA FÍSICA

ITENS	Ago/22	Set/22	Out/22	Nov/22	Dez/22	Jan/23	Fev/23	Mar/23	Abr/23	Mai/23	Jun/23	Jul/23	Ago/23
SELIC (Taxa básica)	1,16%	1,07%	1,02%	1,02%	1,07%	1,12%	0,91%	1,17%	0,91%	1,07%	1,07%	1,07%	1,13%
INPC/IBGE	-0,31%	-0,32%	0,47%	0,38%	0,69%	0,46%	077%	0,64%	0,53%	0,36%	-0,18%	-0,09%	
IPC/FIPE	0,12%	0,12%	0,45%	0,47%	0,54%	0,63%	0,43%	0,39%	0,43%	0,20%	-0,03%	-0,14%	
JUROS DO COMERCIO	5,39%	5,41%	5,43%	5,44%	5,46%	5,48%	5,50%	5,52%	5,56%	5,59%	5,61%	5,56%	5,52%
CARTÃO DE CRÉDITO	14,30%	14,36%	14,40%	14,45%	14,53%	14,56%	14,58%	14,68%	14,76%	14,78%	14,86%	14,83%	14,87%
CHEQUE ESPECIAL	8,07%	8,12%	8,13%	8,16%	8,10%	8,12%	8,13%	8,16%	8,16%	8,18%	8,18%	8,13%	8,07%
CDC-BANCOS	2,15%	2,16%	2,16%	2,16%	2,18%	2,19%	2,20%	2,18%	2,17%	2,19%	2,15%	2,14%	2,14%
EMPRESTIMO PESSOAL BANCOS	4,15%	4,18%	4,20%	4,15%	4,12%	4,08%	4,10%	4,12%	4,09%	4,13%	4,13%	4,13%	4,09%
EMPRESTIMO PESSOAL FINANCEIRA	7,32%	7,36%	7,32%	7,34%	7,29%	7,27%	7,25%	7,27%	7,32%	7,36%	7,31%	7,25%	7,20%
TAXA MÉDIA	6,90%	6,93%	6,94%	6,95%	6,95%	6,95%	6,96%	6,99%	7,01%	7,04%	7,04%	7,01%	6,98%
MEDIA ANO	122,71%	123,46%	123,71%	123,96%	123,96%	123,96%	124,21%	124,97%	125,47%	126,23%	126,23%	125,47%	124,71%

É importante notar que, aproveitando-se da desinformação do cidadão, de sua falta de educação financeira ou da já mencionada resignação diante de práticas abusivas por parte das autoridades, muitos, talvez a maioria dos consumidores brasileiros, costumam fazer a conta do preço dos bens e serviços que adquire ou utiliza a prazo comparando a prestação com seus rendimentos – a chamada conta para ver se "cabe no bolso". Com isso, como nota Dowbor:

---

75. ANEFAC e IMA (Institute of Management Accountants). Pesquisa de Juros 2016. Documento nº 20171910830229. Op. Cit.

76. ANEFAC e IMA (Institute of Management Accountants). Pesquisa de Juros 2017. Op. Cit.

77. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS EXECUTIVOS DE FINANÇAS, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE (ANEFAC). Evolução Das Taxas Mensais De Juros – Pessoa Física Disponível Em: https://www.anefac.org/_files/ugd/21624f_fbd02cde8c774f719bb91eaf5dc16bb5.pdf. Acesso em: 02-10-23

"[...] Uma pessoa sem formação na área pensará que um juro de 6% ao mês é três vezes maior que um juro de 2% ao mês. Juros de 6% ao mês representam cerca de 100% ao ano, quando juros de 2% ao mês representam 26% ano. Três vezes 26 são 78%. O comprador vai fazer estes cálculos de cabeça?"[78]

Essa situação tem duas consequências para a economia das famílias: A primeira é que, conforme estudo de 2017, da *Serasa Experian*, empresa de monitoramento de crédito,

"[...] 27% da população de baixa renda (até R$ 2 mil mensais) **comprometem mais da metade dos ganhos com produtos financeiros**, entre eles: cartão de crédito, empréstimo consignado, empréstimo pessoal, financiamento de automóvel, financiamento imobiliário, cheque especial e consórcio. Entre os brasileiros de alta renda, percentual cai para 13%."[79]

A segunda consequência, quase decorrência inevitável da primeira, é o endividamento e a inadimplência. De acordo com dados da Pesquisa de endividamento e inadimplência do consumidor da Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL), relativa a agosto de 2023,

"O percentual de famílias que relataram ter dívidas a vencer (cartão de crédito, cheque especial, carnê de loja, crédito consignado, empréstimo pessoal, cheque pré-datado, prestação de carro e de casa) caiu 0,7 ponto percentual em agosto, representando 77,4% das famílias no País. Com a segunda queda desde novembro de 2022, o volume de endividados chegou ao menor nível desde junho de 2022."[80]

A mesma pesquisa ressalva que...

"Embora o endividamento mostre tendência de queda, os indicadores de inadimplência, por outro lado, seguem apontando crescimento. O volume de consumidores com dívidas atrasadas (30%) chegou à maior proporção

78. DOWBOR, Ladislau. A Era do Capital Improdutivo. Op. Cit. p. 199.

79. Estudo inédito do Serasa Experian mostra endividamento da população. TI inside online. Redação. 09/05/2017. Disponível em: <http://convergecom.com.br/tiinside/09/05/2017/estudo-inedito-serasa-experian-mostra-endividamento-da-populacao/?noticiario=TI&__akacao=4179466&__akcnt=59409b55&__akvkey=0406&utm_source=akna&utm_medium=e-mail&utm_campaign=TI+INSIDE+Online+-+09%2F05%2F2017+23%3A57>. Grifo meu.

80. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO (CNC). Pesquisa de endividamento e inadimplência do consumidor. Disponível em: Relatório Peic agosto 23 (azureedge.net). Acesso em 02-10-23

desde novembro de 2022, com 3 em cada 10 pessoas endividadas indicando algum compromisso atrasado. O volume de pessoas que afirmaram não ter condições de pagar dívidas de meses anteriores é o maior da série histórica, 12,7% do total de consumidores no País."[81]

O quadro a seguir, reproduzido da referida pesquisa é espantoso:

Síntese dos resultados (% do total de famílias)			
	Total de endividados	Dívidas em atraso	Não terão condições de pagar
ago/22	79,0%	29,6%	10,8%
jul/23	78,1%	29,6%	12,2%
ago/23	**77,4%**	**30,0%**	**12,7%**

E uma vez que estamos falando de juros e dívidas do cidadão, é oportuno denunciar outra falácia que o sistema financeiro e seus agentes estatais na atividade política e na mídia costumam impingir à população quando tratam de justificar sua pressão por cortes no orçamento púbico apelando ao "sentido comum". Se o cidadão de bom-senso não gasta mais do que recebe de salário, o governo deve fazer o mesmo. Parece uma verdade elementar, embora seja uma falácia, como analisado na parte inicial deste livro, no texto de Carlos Müller. Só que não é uma verdade elementar. Isto é uma tergiversação. Como ficou demonstrado anteriormente nos comentários sobre o impacto do serviço da dívida sobre o orçamento federal, o governo não gasta mais do que arrecada (déficit) com políticas públicas. Gasta com juros. É o que também salienta o professor Dowbor.[82]

O que ocorre com o cidadão é ainda pior porque mesmo que procure viver com o que ganha, é frequentemente obrigado a se endividar e a pagar juros em relação aos quais, ao contrário do que ocorre com o governo, não tem condições de fixar ou sequer negociar.

81. Idem, idem

82. DOWBOR, Ladislau. A Era do Capital Improdutivo. Op. Cit. p. 207.

Como se não bastasse o endividamento no momento que os juros se tornaram estratosféricos, o cidadão brasileiro se defronta com a tempestade perfeita, uma vez que sua capacidade de pagar diminui devido à perda de renda que atinge expressiva parcela dos trabalhadores, conforme noticiou o site Poder 360, em 08 de maio de 2022:

> "A renda média do brasileiro é a menor em 10 anos e bateu R$ 2.548. Em 2012, o salário médio era de R$ 2.581. Há perspectivas de mais perda de poder de compra, com inflação a 12% no acumulado de 12 meses e taxa de juros a 12,75% (que deve subir ainda mais)"[83]

Um infográfico que ilustra a notícia é eloquente:



Quando se trata de praticar abusos contra o cidadão brasileiro, o sistema financeiro e seus agentes são de uma criatividade e de uma maldade insuperáveis.

---

83. BUSS, Gabriel. Renda média do brasileiro é a menor em 10 anos. Poder 360. 08 de maio de.2022 Disponível em: https://www.poder360.com.br/brasil/renda-media-do-brasileiro-e-a-menor-em-10-anos/

É hora de dar um BASTA!
a este estado de coisas
O que fazer?

Como afirmei, na primeira edição e repito agora, este livro NÃO é a história de uma derrota ou o epitáfio de princípios políticos centrados nos valores humanos. Até aqui fiz um relato necessário de como o sistema financeiro e seus agentes no Estado trataram e, eventualmente, obtiveram vitórias parciais em seu empenho por sequestrar a economia e a sociedade brasileiras.

Este livro pretende ser uma contribuição ao resgate da economia e da sociedade brasileiras. Não um resgate mediante pagamentos extorsivos. Isso vem sendo feito por demasiado tempo.

É hora de dar um BASTA! a este estado de coisas.

Agora o importante é restabelecer o ordenamento constitucional promulgado em 1988, entre outras medidas concretas e eficazes que estão ao alcance de quem se dispuser a empreender essa missão.

O cumprimento dos dispositivos constitucionais que vêm sendo violados sistemática e criminosamente e a revogação daqueles que descaracterizaram vários dos dispositivos da Carta são duas das condições para que o Sistema Financeiro, sem deixar de ser uma atividade empresarial numa economia de mercado, seja, também, agente de desenvolvimento e melhoria das condições de vida para todos – não apenas fonte de ganhos ilegítimos e imorais para uns poucos rentistas.

Para encerrar este livro vou mencionar sinteticamente algumas das ações urgentes para reverter a situação em que o Brasil se encontra.

I – Cumprir integralmente o que determina o Art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

Este ponto se desdobra em dois:

1) Fazer cumprir as decisões de plenário do Congresso Nacional ao aprovar o relatório parcial da Comissão Especial Mista, encarregada de realizar o "exame analítico e pericial dos atos e fatos do endividamento externo" (hoje ampliado à dívida pública total, na medida em que parte desta é originária daquela). Ao aprovar o relatório elaborado pelo Senador Severo Gomes, com o acréscimo de contribuições de outros integrantes da referida Comissão, em sessão conjunta, três itens do texto se tornaram de cumprimento obrigatório. São eles:

> a) Que a Mesa do Congresso Nacional promova as medidas necessárias, junto ao Supremo Tribunal Federal, para a decretação da nulidade dos acordos relativos à dívida externa que não observaram o mandamento constitucional do referendo do Legislativo.
> b) Que a Mesa do Congresso Nacional notifique o Poder Executivo para que promova as medidas judiciais cabíveis, visando ao ressarcimento dos danos causados ao Brasil pela elevação unilateral dos juros.
> c) Que o Congresso promova, junto ao Ministério Público, a responsabilização dos negociadores da dívida externa, pelas irregularidades já apuradas nesta fase dos trabalhos.[84]

É inaceitável que tais medidas não tenham sido cumpridas por parte daquelas instâncias do Estado a que se referiam. Seu cumprimento, ainda que tardio, deve ser exigido. No caso da comprovação que tais decisões não tenham sido cumpridas por desídia ou deliberada omissão pela Mesa do Congresso, deve-se promover Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) junto ao Supremo

84. Comissão Mista Destinada ao Exame Analítico e Pericial dos Atos e Fatos Geradores do Endividamento Externo Brasileiro – relatório parcial. Op. Cit. p. 15.

Tribunal Federal. contra o Congresso Nacional. A segunda parte do exame dos atos e fatos do endividamento, relativa à parte pericial/contábil não foi realizada pela Comissão Especial Mista, como relatado na primeira parte deste livro.

35 anos de Descumprimento de Preceito Fundamental

Em 2004, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil impetrou junto ao Supremo Tribunal Federal, uma Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF 59), solicitando que o STF determinasse ao Congresso Nacional a realização do citado exame pericial/contábil do endividamento brasileiro.

Este processo foi distribuído ao ministro Roberto Barroso e no dia 03/10/2017, na condição de autor da emenda que resultou no Art. 26, protocolei requerimento junto ao STF solicitando minha habilitação como *amicus curiae*, autorizado a realizar sustentação oral. Na primeira edição deste livro escrevi que "Supondo que o Supremo Tribunal Federal há de reconhecer o flagrante descumprimento do disposto no Art. 26 do ADCT, será necessário mobilizar a sociedade para que exija da Mesa do Congresso Nacional o cumprimento da decisão, instale a comissão encarregada de fazê-lo e que esta realize o exame, que com certeza, haverá de apurar as ilegalidades constatadas conceitualmente no relatório analítico aprovado em 1989."

Triste ilusão! Em 11 de maio de 2022, o Ministro Barroso negou seguimento à ação – sem sequer dignar-se a se manifestar sobre as petições de Amicus Curie como a minha – com uma justificativa esdrúxula como se pode constatar a seguir:

1. Trata-se de arguição de descumprimento de preceito fundamental, com pedido de medida cautelar, proposta pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, tendo por objeto o suposto descumprimento, pelo Congresso Nacional, do art. 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal. [...] 10. O art. 26 do ADCT não deve ser considerado preceito fundamental, e sim pode ser entendido como uma norma programática que rege a transição de uma ordem constitucional para outra. O requerente afirma que o art. 26 do ADCT poderia ser entendido como instrumentalização de preceito fundamental, sem apontar, no entanto, como isso ocorreria. Deixa, assim, de demonstrar como a omissão parlamentar estaria violando preceito fundamental supostamente instrumentalizado pelo art. 26 do ADCT. 11. Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do RI/STF e no art. 4º da Lei nº 9.882/1999, nego seguimento à presente arguição de descumprimento de preceito fundamental. Publique-se. Intime-se. Brasília, 10 de maio de 2022."[85]

Lendo e relendo essas palavras do ministro Barroso, sou levado a pensar que, no entender dele, na expressão Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o fundamental é o "Transitórias", isto é: o adjetivo. Quando me parece evidente que a essência está em "Disposições Constitucionais", no substantivo.

Uma semana depois, a OAB apresentou petição interpondo agravo regimental que, no mesmo dia foi encaminhado ao Relator. No dia 26 do mesmo mês, a ação foi incluída na pauta do plenário para julgamento virtual, que foi iniciado em 10 de junho.[86] O julgamento foi encerrado em 21 de junho e, em 24 do mesmo mês, Carmen Lilian Oliveira de Souza, Assessora-Chefe do Plenário, assinou certidão de julgamento segundo a qual...

"... o **PLENÁRIO**, ao apreciar o processo em epígrafe, em sessão virtual realizada neste período, proferiu a seguinte decisão:

Decisão: O Tribunal, por maioria, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator, vencidos os Ministros Edson

85. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. TRAMITAÇÃO ADPF59. Disponível em: Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br)

86. Idem, idem.

Fachin e Ricardo Lewandowski. Plenário, Sessão Virtual de 10.6.2022 a 20.6.2022."[87] [Grifos no original]

Como indica a certidão, dois ministros – Edson Fachin e Ricardo Lewandowski – divergiram do relator. Fachin apresentou voto próprio, enquanto Lewandowski limitou-se a dizer que acompanhava a divergência (isto é, o voto de Fachin)[88].

Como já indicado, o que estava em votação era o "agravo" (recurso) e não o mérito da ação – se o Congresso Nacional havia ou não descumprido o que determina o Art. 26 das Disposições Transitórias. Como indicado anteriormente, Barroso justificou seu voto pelo arquivamento da ação alegando que os dispositivos das Disposições Transitórias não eram verdadeiros dispositivos constitucionais e por isso não caberia uma ação pedindo a intervenção do STF no sentido de determinar ao Congresso que constituísse a comissão mista incumbida de realizar, um "exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro".

No entender de Fachin (e de Lewandowski), curiosamente baseando-se em voto anterior do ministro Gilmar Mendes (que acompanhou Barroso na rejeição da ADPF59), sustentou que a natureza de "Preceito Fundamental" não estava associada ao texto principal da Constituição, mas, conforme Mendes em seu voto no ADPFMC 33 "a lesão a preceito fundamental não se configurará apenas quando se verificar possível afronta a um princípio fundamental, tal como assente na ordem constitucional, mas também a regras que confiram densidade normativa ou significado específico a esse princípio".

Para Fachin, **"É o que ocorre com o art. 26 do ADCT"**. Por isso concluía: **"voto pelo provimento do Agravo Regimental, a fim de que a ADPF seja julgada no seu mérito."**[89] [Grifos meus]

---

87. Idem, idem.

88. Informações disponíveis em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2260038

89. Íntegra do voto do Ministro Edson Fachin no julgamento de agravo regimental na ADPF59. Disponível em: file:///C:/2022%20-%20provis%C3%B3rio/Voto%20Fachin%20ADPF%2059.pdf

Justiça efêmera para o crime de descumprimento da Constituição

Enquanto o ministro Barroso acalentava, ano após ano, o sono agitado da ADPF 59, outro processo avançava rapidamente na 14ª Vara da Justiça Federal em Brasília. Tratava-se de uma Ação Civil Pública movida pela ONG Auditoria Cidadã da Dívida, pela Confederação dos Servidores Públicos do Brasil – CSPB e Outros. Enquanto a ação tramitava, solicitei uma audiência com o juiz titular Waldemar Cláudio de Carvalho a quem entreguei um exemplar de O Complô e pedi que o lesse antes de redigir sua decisão.

Dias depois, num despacho muito bem circunstanciado de 18 páginas, no qual inclusive citava O Complô, o Dr. Waldemar acolheu o pedido de mandato de segurança e DETERMINAVA:

> "que a União, por meio do Congresso Nacional, devidamente representado por seu Presidente, crie e instaure, no prazo máximo de até 30 (trinta) dias, contados da intimação da presente sentença, Comissão Mista, com poderes de CPI, com o objetivo de dar efetivo e integral cumprimento ao disposto no art. 26 do ADCT/1988; devendo realizar, com o imprescindível auxílio do TCU, o necessário exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro, com aprovação do respectivo relatório conclusivo final até o término da atual legislatura."[90] [grifos no original]

A decisão não parava por aí. Concedia urgência ao pedido por entender que "em face da proximidade do término do atual ano legislativo, porquanto a população brasileira tem sofrido há quase três décadas com os inúmeros contingenciamentos do orçamento público para o pagamento da dívida, em evidente prejuízo às políticas públicas que deixaram de ser promovidas pelos últimos governos em razão da escassez de recursos financeiros, em especial, na área da saúde, da educação e da segurança pública, devendo a presente sentença ser

90. Sentença da Ação Civil Pública ajuizada pela Auditoria Cidadã e demais entidades pelo cumprimento do ADCT. Disponível em: Sentença da Ação Civil Pública ajuizada pela Auditoria Cidadã e demais entidades pelo cumprimento do ADCT - Auditoria Cidadã da Dívida (auditoriacidadada.org.br)

cumprida, conforme assinalado no parágrafo anterior, **sob pena de multa pessoal ao Presidente do Congresso Nacional no montante de R$ 100.000,00 (cem mil reais), por dia de descumprimento**, que ora fixo em favor da parte autora."[91] [grifo no original]

A sentença concluía com um categórico "**Cumpra-se com a máxima urgência**, podendo esta servir como mandado. Brasília-DF, 04 de junho de 2018".[92] [grifo no original]

Doce ilusão! Doce e pequena como uma balinha de goma. Quem se moveu com "a máxima urgência" foram os agentes do Sistema Financeiro. Imediatamente a União requereu ao plantão judiciário a suspensão da decisão do juiz Waldemar Cláudio de Carvalho no que foi prontamente atendida, conforme decisão assinada no dia seguinte (05 de junho de 2018) pelo desembargador Carlos Moreira Alves, presidente do Tribunal Regional Federal da Primeira Região, em Brasília.

O julgamento do recurso da União e do Senado contra o mérito já não teria tanta urgência e ocorreu em 13 de março de 2019, quando a desembargadora Daniele Maranhão Costa emitiu parecer pelo arquivamento da ação, invertendo surpreendentemente as responsabilidades ao afirmar que "Não obstante a aprovação em plenário do relatório parcial, **a Comissão Mista não procedeu ao exame analítico e pericial sob todos os aspectos de todos os atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro, descumprindo, assim, o que determina o art. 26 do ADCT**". [grifo no original] Ou seja: segundo ela, quem não cumpriu o disposto no art. 26 do ADCT foi a Comissão!

Essas decisões não devem nos desanimar. A do juiz Waldemar, pelo contrário, mostra que há magistrados dispostos a julgar à luz da Constituição e não contra ela. E sempre se pode pensar em outras vias de encaminhamento da questão. Uma emenda constitucional com teor semelhante ao do Art. 26, agora não apenas em relação à dívida externa daqueles anos, mas à dívida pública atual.

---

91. Idem, idem.

92. Idem, idem.

II – Alterar a legislação vigente que submete os estados à agiotagem oficial por parte da União

Este ponto também se desdobra em dois:

1) aprovação do Projeto de Lei do Senado 561/2015 Complementar, que altera a Lei Complementar nº 148/2014.

A crise fiscal de muitos dos estados e municípios vem sendo agravada desde a consolidação e refinanciamento de suas dívidas em condições leoninas pela União. Como descrito anteriormente, a manutenção desse *status quo*, que reproduz por parte do governo central as práticas ilegítimas, ilegais e imorais do Sistema Financeiro, precisa ter um basta.

É preciso mobilizar a sociedade para que exija de seus representantes no Congresso Nacional a aprovação do Projeto de Lei do Senado 561/2015 Complementar (PLS 561/2015),[93] que altera a Lei Complementar nº 148, de 25 de novembro de 2014.

A Lei Complementar nº 148 reformulou, sem revogar, alguns dos dispositivos mais danosos da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, sobre os contratos de refinanciamento da dívida dos estados e municípios. Sem a alteração proposta no PLS 561/2015, pelo qual os estados devolvem à União o valor do empréstimo atualizado pelo IPCA, sem juros, não há possibilidade de saneamento das finanças estaduais, por mais draconianas que sejam as medidas de ajuste aplicadas por governos de quaisquer orientação político-ideológica.

Aprovação de legislação que corrija definitivamente os malefícios da "Lei Kandir".

É preciso mobilizar a sociedade para que exija do Congresso Nacional o cumprimento da decisão do Supremo Tribunal Federal

93. PLS 561/2015. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=578293&disposition=inline>.

na ADO-25, de 30 de novembro de 2016, que concluiu que o Legislativo vinha descumprindo por omissão a determinação constitucional constante da Emenda Constitucional 42, de dezembro de 2003, de "editar lei fixando critérios, prazos e condições nas quais se dará a compensação aos estados e ao Distrito Federal da isenção de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados". Essa isenção é uma herança nefasta da chamada "Lei Kandir" e que, desde 1997, gera um desequilíbrio insanável nas finanças de estados exportadores como o Rio Grande do Sul.[94]

Como com precisão registrou o ministro Celso de Mello a julgar a referida ação,

> a existência de uma deturpação no sistema de repartição de receitas compromete a saúde das relações federativas, enfraquecendo os estados e o Distrito Federal. Segundo ele, as competências constitucionais desses entes federados ficam esvaziadas pela falta de condições materiais necessárias para que sejam exercidas.[95]

Como relatado anteriormente, a correção da violência econômica e a violação dos princípios federativos inscritos na Constituição por essa legislação nefasta, se não realizada pelo Congresso Nacional em cumprimento da decisão do STF até 3011/2017, deverá ser realizada pelo Tribunal de Contas da União. Nessa hipótese, que é a mais provável no momento da conclusão deste livro, será indispensável que a sociedade, a exemplo do que ocorre em relação ao PLS 561/2015, se mobilize para que a nova norma reverta e não apenas amenize normas que mantêm algumas das unidades da federação em indigna condição servil ao governo central e ao sistema financeiro.

Como afirmei em outro trecho deste livro, a situação da dívida dos estados se agravou terrivelmente desde a primeira edição deste

---

94. ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO do Supremo Tribunal Federal. "STF conclui julgamento sobre repasses a estados por desoneração de exportações" 30 de novembro de 2016. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=330861>.

95. Idem, idem.

livro. Corrigir esse quadro talvez exija mais do que o disposto no texto do PLS 561/2015. Mas ele serve de base para uma medida legislativa que reordene o quadro atual, que não afeta apenas o Rio Grande.

III – Propostas de Emenda Constitucional que restabeleçam em sua integralidade o teor do Art. 192 da Constituição, que dispõe sobre o sistema financeiro

É preciso restabelecer o teor e a aplicabilidade do Art. 192 da Constituição.

Para resgatar a economia e a sociedade brasileiras da tirania do Sistema Financeiro e de seus agentes estatais é indispensável que o Art. 192 volte a ter seu teor integral, tal como constava da redação promulgada em 1988. Mais que isso, é preciso que isso ocorra concomitantemente com a legislação complementar que o regulamente para que não volte a ser o eunuco constitucional em que se transformara ao exigir a aprovação de uma Lei Complementar sempre boicotada.

IV – Mudar o Art. 164 da Constituição e permitir que o Banco Central emita moeda para financiar o Tesouro Nacional

Emitir moeda tem sido um tabu imposto pelo sistema financeiro e pela teoria econômica conservadora e superada. Aliás, superada pelos mesmos que a defendem, como ocorreu na crise de 2008, quando os bancos centrais das principais economias capitalistas emitiram moeda para salvar os grandes bancos privados à beira da bancarrota devido à

sua gananciosa irresponsabilidade. Como isso foi feito e porque não é a emissão de moeda necessariamente um problema – pelo contrário, pode ser uma solução – é explicado pelo professor e economista André Lara Resende no texto de Carlos Müller na parte inicial deste livro.

Mas não atropelemos o raciocínio. "Emitir moeda" não significa "colocar a maquininha para funcionar", imprimir dinheiro, como alegam aqueles que tratam de detratar a emissão como instrumento de política econômica. Quando o banco central dos EUA (FED) socorreu os bancões à beira da falência, não imprimiu um dólar sequer, mas emitiu moeda. O Banco do Japão, maior detentor de títulos da dívida do país, quando compra esses títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, emite moeda, sem imprimir um Yen.

Agora mesmo, na Pandemia de Covid-19, diversos países emitiram moeda para evitar a fome, a miséria e a quebradeira de empresas. Não imprimiram dinheiro para isso, mas emitiram moeda para financiar os gastos extraordinários. Foi o que defendeu André Lara Resende num didático artigo publicado pela Folha de S.Paulo, que começava atacando diretamente o tabu:

> "Em meio a uma crise que ameaça se transformar em catástrofe econômica e social, é preciso compreender que especialmente nessa hora o Estado pode, e deve investir de forma produtiva, o que não implica em setor público inchado, refém de clientelistas. Para agir de maneira eficaz é urgente superar falsas premissas sobre políticas monetária e fiscal e rever a proibição de o Banco Central emitir moeda para financiar o Tesouro."[96]

Para que se tenha uma ideia, UM BILHÃO de reais (R$1.000.000.000) em notas de R$100,00 são 10 milhões de notas que custariam R$ 2.900.000 para imprimir. Em 2021, o governo federal gastou com juros e amortizações da dívida R$1,96 trilhão (1.960.000.000.000), o que equivaleria a 19.600.000.000 notas de

96. RESENDE André Lara. Crise exige superar equívocos sobre emissão de moeda e dívida pública, diz André Lara. Folha de S. Paulo, 16 de maio de 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2020/05/crise-exige-superar-equivocos-sobre-emissao-de-moeda-e-divida-publica-diz-andre-lara.shtml

R$100, que custariam quase 5,7 bilhões (R$ 5.684.000.000) só para imprimir, fora gastos de logística e segurança, que não são pequenos.

1.000.000.000 – 100
2.900.000 – x
0,29%

V – É preciso resgatar a política

É preciso resgatar a política para que não volte a ser manipulada pelo Sistema Financeiro por meio de seus agentes.

O Dr. Ulysses Guimarães, a quem aprendi a respeitar e admirar na sua integridade de liberal moderado, dizia que "O poder não corrompe o homem; é o homem que corrompe o poder. O homem é o grande poluidor, da natureza, do próprio homem, do poder." Vivemos um momento triste da política brasileira quando são tantos os que corrompem o poder. A sociedade brasileira precisa reagir e se mobilizar para resgatar o poder político sequestrado pelos corruptos que agem em função de interesses espúrios, sejam próprios do sistema financeiro ou de quem quer que seja. Para isso, minha proposta é que se discuta uma reforma política que inclua:

a) sistema parlamentar de governo;

b) voto distrital;

c) voto destituinte;

d) limitação do número de Partidos Políticos;

e) reconstrução da Federação Brasileira;

f) separação das funções de governo das funções de garantia, propondo um Estado Unitário de Garantias e um Estado Federado de Governo.

BASTA!

Vamos resgatar o Brasil!

Anexos

Anexo 1

RRF – Regime de Recuperação Fiscal ou RRF – Ruinosa Rapina Federal?

O Regime de Recuperação Fiscal (RRF) foi instituído pela Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Regime …

> "visa a auxiliar Estados e o Distrito Federal que, eventualmente, se defrontem com grave desequilíbrio fiscal… constitui estrutura legal que permite que estados em situação de desequilíbrio fiscal gozem de benefícios, como a flexibilização de regras fiscais, concessão de operações de crédito e a possibilidade de suspensão do pagamento da dívida, desde que a Unidade da Federação adote reformas institucionais que objetivem a reestruturação do equilíbrio fiscal."[1]

Ah essa linguagem da STN… Sibilina como a de um agiota oferecendo o céu e omitindo que o preço será o inferno…

Ainda conforme a STN, o estado que "deseje aderir ao RRF deverá, após aprovação do pedido de adesão pela Secretaria do Tesouro Nacional, elaborar um Plano de Recuperação Fiscal, no qual deve ficar demonstrado que, ao final da vigência do Regime, que pode ser de até 9 exercícios financeiros, o equilíbrio fiscal será restaurado."[2]

A linguagem "informativa" da STN mais uma vez oculta o mais relevante: o RRF é uma abusiva imposição do governo central a estados

1. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Disponível Em: Regime de Recuperação Fiscal (RRF) – Tesouro Transparente

2. Idem, idem.

financeira – e, portanto, politicamente fragilizados. Isso fica evidente quando se considera que só pode "aderir" ao RRF, o Estado que "cumulativamente" apresente a situação prevista no artigo 3º da Lei Complementar nº 159, de 2017:

> i) "receita corrente líquida anual menor que a dívida consolidada ao final do exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão;
> ii) despesas correntes superiores a 95% da receita corrente líquida ou despesas com pessoal de, no mínimo, 60% da receita corrente líquida; e
> iii) valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação."[3]

Caracterizada a virtual insolvência do estado, para ser acolhido no Regime apresentado como benfazejo, o estado "interessado" deve dispor-se a uma "dieta" draconiana prescrita como "Plano de Recuperação Fiscal (PRF)".

Como informa sem subterfúgios a STN:

> "Trata-se de um documento de referência, no qual constam não apenas metas e compromissos, mas também detalhamento das medidas de ajuste, com os impactos esperados, os prazos para sua implementação, diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro e leis ou atos normativos do Estado"[4]

Mais especificamente:

> "As leis apresentadas juntamente com o Plano devem prever as seguintes medidas:
> a) alienação total ou parcial de participação societária, com ou sem perda do controle, de empresas públicas ou sociedades de economia mista, ou a concessão de serviços e ativos, ou a liquidação ou extinção dessas empresas, para quitação de passivos com os recursos arrecadados;
> b) adoção, no que couber, das regras previdenciárias aplicáveis aos servidores públicos da União;
> c) redução de pelo menos 20% dos incentivos e benefícios fiscais ou financeiro-fiscais dos quais decorram renúncias de receitas;
> d) revisão dos regimes jurídicos de servidores da administração pública direta, autárquica e fundacional para reduzir benefícios ou

3. Idem, idem.

4. Idem, idem.

vantagens não previstos no regime jurídico único dos servidores públicos da União;
e) instituição de regras e mecanismos para limitar o crescimento anual das despesas primárias à variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA);
f) realização de leilões de pagamento, nos quais será adotado o critério de julgamento por maior desconto, para fins de prioridade na quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas, e a autorização para o pagamento parcelado destas obrigações;
g) adoção de gestão financeira centralizada no âmbito do Poder Executivo do ente, cabendo a este estabelecer para a administração direta, indireta e fundacional e empresas estatais dependentes as condições para o recebimento e a movimentação dos recursos financeiros, inclusive a destinação dos saldos não utilizados quando do encerramento do exercício, observadas as restrições a essa centralização estabelecidas em regras e leis federais e em instrumentos contratuais preexistentes; e
h) instituição do regime de previdência complementar a que se referem os §§ 14, 15 e 16 do artigo 40 da Constituição Federal.[5]

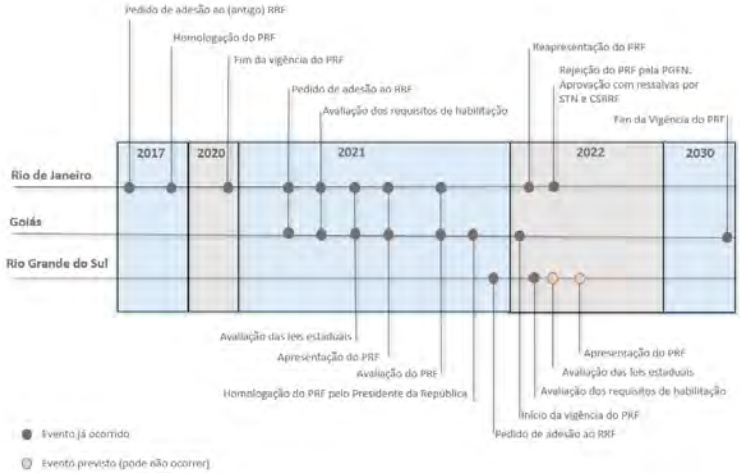
Parece o receituário de um FMI – o FMIdoB. Não é preciso ser pessimista ou separatista para perceber que ao aceitar tais exigências um estado deixa, na prática, de ser um "ente federativo" para se tornar um ente submetido, algo que é evidenciado também pelo fato de que seja obrigatoriamente instituído um "Conselho de Supervisão", previsto na lei do RRF e composto por 3 membros titulares e seus suplentes, sendo um indicado pelo Ministro da Fazenda, um pelo Tribunal de Contas da União e um membro pelo Estado.[6] (O Estado é minoritário, portanto!). Que estados estavam em tão deplorável situação em meados de 2022. Em seu site, a STN faz essa mesma pergunta retoricamente para responder em seguida ilustrando com um diagrama para maiores detalhes sobre o andar do submetimento:

"Até o momento, apenas o Estado de Goiás completou o processo de adesão ao RRF, cujo Plano de Recuperação Fiscal (PRF) entrou em vigo a partir de 1º de janeiro de 2022. Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul estão cumprindo as etapas de adesão ao Regime.

5. Idem, idem.

6. O conselho de supervisão. Disponível em: O conselho de supervisão - Regime de Recuperação Fiscal RS (rrf.rs.gov.br)

A figura a seguir ilustra o processo de adesão ao RRF e a etapa em que cada Estado que optou a aderir ao RRF se encontra:"[7]



O texto e o diagrama acima, embora disponíveis no site da STN, no momento da redação deste trecho da nova edição de "O Complô", já estava defasado, uma vez que a adesão do Rio Grande do Sul ao RRF foi homologada pelo Presidente da República em 20 de junho de 2022 com entrada em vigor marcada para 1º de julho, devendo se prolongar até 31 de dezembro de 2030, conforme publicação no Diário Oficial da União.[8]

Como é sabido, o hino do Rio Grande do Sul tem um estribilho nada modesto que diz "De modelo a toda Terra / Sirvam nossas façanhas / De modelo a toda Terra". Talvez seja o caso de alterá-lo para algo como "De alerta a toda a Terra / Sirvam nossas mazelas / De alerta a toda a Terra".

Entretanto, nem todos os gaúchos se submetem resignadamente. Prova disso é que, com a participação de entidades tão respeitáveis como a OAB/RS, a Associação dos Juízes do RS (Ajuris), sindicatos como o dos professores (CPERGS), deputados estaduais de diversos

7. Idem, idem.

8. DESPACHO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:16574

partidos e o respaldo técnico de auditores fiscais integrantes do Sindicato dos Auditores do TCE-RS (CEAPE), da Federação das Entidades de Servidores dos Tribunais de Contas do Brasil (FENASTC), do Núcleo Gaúcho da Auditoria Cidadã da Dívida Pública, e da União Gaúcha em Defesa da Previdência e Social e Pública desencadeou-se no estado o movimento "A Conta está paga".

Por minha atuação na Constituinte e pela repercussão da primeira edição deste livro, prestei depoimento numa audiência pública da Assembleia Legislativa e fiz diversas palestras. Em minhas intervenções, lembrei que a dívida pública é um tabu cuja discussão a grande mídia interdita ou tergiversa, mas que é preciso discutir. Relatei que na Constituinte apresentei o Projeto de decisão Constitucional nº 1, que acabaria resultando no Art. 26 do ADCT, com já abordado neste livro; que nunca pregamos o CALOTE, mas que, é o mais elementar direito na democracia o direito à informação, especialmente quando se trata da informação a quem é chamado a pagar a conta, o que significa saber a quem se deve, por que se deve, onde foi empregado o dinheiro, quem tomou emprestado e como e, SE deve, como se pode pagar. Insisti que há uma conexão entre a dívida dos estados e a dívida pública da União, que União é o nome de fantasia (ou será de terror) do ogro em que se converteu a República Federativa do Brasil e apontei o domínio do governo federal sobre os estados, aplicando sobre eles os mesmos abusos do rentismo a que se submete.

Segundo o presidente do Conselho Deliberativo do CEAPE e vice-presidente para a Região Sul da FENASTC, se o contrato negociado por Brito e Malan seguissem critérios razoáveis, critérios adequados para a revisão do contrato, a dívida do Estado com a União "já estaria quitada desde maio de 2013".[9] Como chegou a essa conta? Ele mesmo explica:

9. MARKO, Katia. "A dívida do estado está paga desde maio de 2013", afirma auditor do Tribunal de Contas. Brasil de Fato. 09/04/2022. Disponível em: https://www.brasildefators.com.br/2022/04/09/a-divida-do-estado-esta-paga-desde-maio-de-2013-afirma-auditor-do-tribunal-de-contas

"Somou-se todos os valores pagos, corrigiu-se monetariamente pelo índice oficial de inflação, que é o IPCA, sem os juros do contrato. Aquele contrato original previa juros de 6% ao ano, juros compostos, que são juros mais gravosos, e a correção pelo IGP-DI. Se nós corrigimos pelo índice oficial de inflação, que é o IPCA, apenas isso como encargos, a dívida estaria paga em maio de 2013."[10]

O auditor destaca que o contrato vigente até então ainda era...

"extremamente danoso para o estado, tanto que nos 7 anos anteriores a sua assinatura, a dívida custava algo como 8% da receita, e hoje, digamos que passados 15 anos, ela já custa em torno de 16% da receita do estado. Então veja que o nosso compromisso de pagamento da dívida em relação a receita do estado chegou a dobrar com o novo contrato, de tão prejudicial ao estado que ele é, de tão favorável a União que ele é. E hoje, o que o governo está fazendo com a adesão ao regime, é consolidar aquele contrato, os termos daquele contrato lá de 1998, sem discuti-lo. O governo simplesmente aceita os termos daquele contrato, que vem nos trazendo um conjunto de prejuízos enormes."[11]

"A Conta está paga". A afirmação pode parecer estapafúrdia, mas teve o respaldo de, entre outros, Cláudio Martinewski (Desembargador e presidente da AJURIS) e de Leonardo Lamachia (Advogado e presidente da OAB/RS) que assinaram artigo publicado na edição impressa do jornal Zero Hora no dia 26 de abril de 2022. Por sua contundência, permito-me reproduzi-lo na íntegra:

'A DÍVIDA DO RIO GRANDE DO SUL ESTÁ QUITADA' POR CLÁUDIO MARTINEWSKI E LEONARDO LAMACHIA

O Estado discute com a União os termos da adesão ao regime de recuperação fiscal. Faz isso em segredo. Não se conhece o que está sendo pactuado. Não se trata de recuperação fiscal, mas de ampliar a submissão do RS à política econômica da União, fragilizando o pacto federativo.

O objetivo central do regime de recuperação fiscal, que traz um conjunto pesado de restrições e diminui significativamente nossa capacidade de gestar políticas públicas de desenvolvimento econômico e social em prol do povo gaúcho, é manter o Estado refém da lógica da dívida.

10. Idem, idem.

11. Idem, idem.

A dívida vigorava originalmente por 30 anos e passou a vigorar por 50. Transformou-se numa dívida eterna, a ser quitada até 2048. Foi contraída em 1998, pelo montante de R$ 9,5 bilhões, dos quais já pagamos R$ 37,1 bilhões e ainda devíamos R$ 73,7 bilhões ao final de 2021. Essa dívida já foi paga!

Essa é a tese defendida em ação patrocinada pelo próprio Estado do RS no STF. Nessa ação, o governo protocolou, no dia 25 de fevereiro de 2022, um pedido de desistência. Corre-se o risco de ficarmos sem a ação e sem o regime, caso este não seja homologado pelo presidente da República, a exemplo do que aconteceu recentemente com o Estado do Rio de Janeiro.

A mesma tese de que a dívida já está paga integra ação patrocinada pela OAB-RS, na qual a ministra relatora determinou que a União e o Estado se manifestem sobre as consequências processuais da renegociação na demanda do processo em questão.

São processos distintos sobre o mesmo tema, mas as exigências de desistência da ação alcançam apenas o Estado, não a OAB-RS. E mesmo o RS, diante de situação quase idêntica, ainda durante o governo anterior, por razão de renegociação efetuada com fundamento na Lei Complementar Federal nº 156/2016, que exigia semelhante desistência, buscou e obteve liminar no Supremo para assinar a renegociação sem desistir da ação. Por qual razão o atual governo não tomou a mesma iniciativa?

Não é razoável submeter a sociedade à lógica de uma dívida eterna sem que haja um debate aprofundado com todos os atores da cidadania. Exatamente por isso, entendemos que deve ser imediatamente retirada a urgência na votação, prevista para o dia 3 de maio, do Projeto de Lei Complementar nº 48/2022 em tramitação na Assembleia Legislativa, a fim de que haja um grande debate sobre um tema que muito impactará o povo gaúcho pelos próximos anos.

Cláudio Martinewski
Desembargador e presidente da AJURIS
Leonardo Lamachia
Advogado e presidente da OAB/RS

A despeito de tudo isso, os governadores recentes do Rio Grande do Sul e suas bases políticas seguem inflexíveis no apoio a tudo que há de mais danoso aos interesses dos gaúchos (não só no plano das finanças públicas, aliás).

No início de 2023, a Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul divulgou seu 14º Relatório da Dívida, relativo a 2022. Reproduzo a seguir alguns trechos que me parecem relevantes:

"A dívida do Estado com o governo federal oriunda do refinanciamento ao amparo da Lei nº 9.496/97 e da Medida Provisória nº 2192-70/01 (Proes), com as alterações promovidas pela LC 148/14 e LC 156/16, acrescida a partir de fevereiro de 2022 do refinanciamento previsto no art. 9º-A da Lei Complementar nº 159/17, **no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal** (ver sobre Contrato 261/2022/CAF, na Seção 2.2), totaliza R$ 82,467 bilhões e representa 88,2% do total da dívida estadual. **As prestações desses contratos são calculadas mensalmente com base na Tabela Price**, sendo que o **prazo final do primeiro refinanciamento ocorrerá em abril de 2048 e, do segundo, em agosto de 2052**.

[...]

Em 2022, destaca-se o saldo ao final do ano do refinanciamento principal, que atingiu R$ 60.646.420.052,19, e o saldo do refinanciamento do RRF (Contrato nº 261), que alcançou R$ 21.820.941.906,76, totalizando a dívida com a União em R$ 82.467.361.958,95. P.33

[...]

a **Dívida Consolidada do Estado em 2022 totalizou R$ 109,7 bilhões, apresentando crescimento de 11,6% em relação a 2021**, como apresentado na Tabela 1.11. A dívida interna teve crescimento nominal de 11,5%, refletindo, principalmente, a carência e refinanciamento do serviço da dívida com a União e outros credores no esquema do Regime de Recuperação Fiscal, bem como a atualização monetária pelo CAM, enquanto a dívida externa teve queda de 11,6%. Os Precatórios apresentaram expansão de R$ 3,9 bilhões, ou 32,4% em termos percentuais."[12]

Ou seja: Depois de tudo o que foi pago, a dívida do estado é de 109,7 bilhões! E mais: cresce mais que a receita e que o PIB. Não tem a menor chance de sair do buraco. Se fosse o caso de um cidadão que caiu nas garras de um agiota teria o destino registrado no noticiário policial e provavelmente a família receberia um atestado de óbito.

E como enrosco não poderia dar certo, em 14 de setembro de 2023, a Câmara dos Deputados aprovou projeto de lei complementar estabelecendo compensação de R$ 27 bilhões do governo federal a Estados e ao Distrito Federal em razão da perda de arrecadação com o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e

12. SECRETARIA DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL. Relatório anual da dívida pública estadual ano 2022. publicado em 2023. Disponível em: https://tesouro.fazenda.rs.gov.br/upload/1684025023_Relat%C3%B3rio_da_D%C3%ADvida_2022.pdf. Acesso em 01-10-23. Grifos meus.

sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS). Ainda a novela das sequelas da Lei Kandir. O projeto seguiu, então, para o Senado, o que significa que não entrará dinheiro no tesouro estadual tão cedo.

As emendas, como se diz, costumam ser piores que os sonetos, principalmente em matéria financeira. De Emenda Constitucional em Emenda Constitucional, de Lei Complementar em Lei Complementar, chegou-se à Lei Complementar 194/2022 que introduziu alterações no Código Tributário Nacional e na Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir – olha ela aí de novo). A pretexto de permitir uma redução da carga tributária (contas de luz, combustíveis e telecomunicações), essa Lei reconheceu como essenciais os bens e serviços relacionados aos combustíveis, à energia elétrica, às comunicações e ao transporte coletivo. Ato seguinte, limitou a cobrança do ICMS sobre esses bens e serviços à alíquota a 17% ou 18%, dependendo da unidade da federação, com evidente impacto sobre a arrecadação dos estados.

No caso do Rio Grande do Sul, a situação levou a secretária da Fazenda, Pricilla Santana, a pedir à Secretaria do Tesouro Nacional uma revisão do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), argumentando, conforme *press release* do órgão estadual, que:

> "[...] a perda de arrecadação estrutural provocada pela Lei Complementar 194/2022, que reduziu de forma abrupta – de 25% para 17% - alíquotas de ICMS incidentes sobre combustíveis, energia elétrica e telecomunicação. No ano passado, conforme reiterado no resultado fiscal divulgado nesta semana pelo governo gaúcho, o Estado registrou perdas expressivas em receitas do imposto estadual que não são mais condizentes com as projeções estabelecidas na elaboração do plano"[13]

O plano discretamente mencionado é o Plano do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), lembrando que o RRF gaúcho foi homologada

13. SECRETARIA DA FAZENDA DO RIO GRANDE DO SUL. Realizada primeira reunião com o Tesouro Nacional para tratar da revisão do Regime de Recuperação Fiscal Divulgado em 01/06/2023 Disponível em: https://www.rrf.rs.gov.br/realizada-primeira-reuniao-com-o-tesouro-nacional-para-tratar-da-revisao-do-regime-de-recuperacao-fiscal. Acesso em 01-10-23

pelo Presidente da República em 20 de junho de 2022. Ou seja, a LC194/22 reduziu a capacidade do Estado de pagar a dívida com a União nos termos contratados.

Um ex-governador gaúcho que não pode ser acusado de agente do Sistema Financeiro, era partidário da tese segundo a qual "dívida não se paga, se rola" sem se dar conta das implicações do que dizia. Depois do que foi narrado anteriormente sobre a dívida do RS e do Brasil, pode-se dizer que o estado e o país não rolam a dívida. É a dívida que os rola.

Anexo 2

Fotografias



Zaneti parte para cima de Sant'Anna – Centro de Documentação e Informação – Câmara dos Deputados



Zaneti carregado por jovens – Centro de Documentação e Informação – Câmara dos Deputados



Zaneti assina a Constituição – Centro de Documentação
e Informação – Câmara dos Deputados



2ª EDIÇÃO

ZERO HORA

Ano 33 - Nº 11.356 - 2ª Edição — PORTO ALEGRE, SÁBADO, 21 DE SETEMBRO DE 1996 — R$ 1,00

Raul Pont cai pela primeira vez no Ibope

O candidato do PT à prefeitura de Porto Alegre, Raul Pont, sofreu a primeira queda registrada pelo Ibope desde junho. No levantamento feito entre 15 e 18 de setembro, Pont conseguiu 47% de intenções de voto, quatro pontos percentuais abaixo do resultado anterior. Yeda Crusius (PSDB) subiu de 14% para 17%, mantendo o segundo lugar. Maria do Carmo (PPB), com 6%, voltou a ser ultrapassada por Paulo Odone (PMDB), agora com 7%. O Ibope entrevistou 800 pessoas.

IBOPE EM PORTO ALEGRE

47% Raul Pont (PT)
17% Yeda Crusius (PSDB)
7% Paulo Odone (PMDB)
6% Maria do Carmo (PPB)
3% Vieira da Cunha (PDT)
2% Valdir Fraga (PTB)
1% Luiz Negrinho (PST)
1% Temperani Pereira (PMN)
17% Branco/ Nulo/ Indecisos

Veja também o resultado em Esteio

Jornal da Eleição

TIROS NA ASSIS BRASIL

CARLOS RODRIGUES/DH

Policiais mataram um assaltante e prenderam outros três. Pág. 36

MÁRIO BRASIL/DH

O ministro Pedro Malan (E) e o governador Antônio Britto assinaram acordo libertando o Estado da dívida de 24 anos

Rio Grande liquida a dívida

Páginas 14 e 15

PRIVATIZAÇÕES

Malha Sudeste da RFFSA é cedida por 30 anos

Página 16

SEMANA FARROUPILHA

Milhares de gaúchos participaram dos desfiles

Páginas 4, 5, 26 e 27

Outros destaques desta edição na contracapa

Capa Zero Hora, edição de 21/09/1996



Zaneti falando em mesa do Senado. Da esquerda para a direita: João Pedro Casarotto (FEBRAFITE); senador Paulo Paim; Hermes Zaneti; Maria Lucia Fattorelli (Auditoria Cidadã da Dívida). Foto: Agência Senado



Zaneti protocola petição no STF: 18/10/2017. Foto: Asthego Carlos

O cerne do presente livro de Hermes Zaneti, é a batalha que se gerou, com seu forte protagonismo, para tentar proteger o Brasil de um sistema financeiro descontrolado.
Ladislau Dowbor – prefácio à 2ª edição

O livro do Constituinte Zaneti cria um documento muito especial, descrevendo os meandros que envolveram a modelação do arcabouço legal que viria permitir que o mundo financeiro, e das finanças públicas, pudesse atuar sem regras, sem limites.
Dercio Garcia Munhoz – prefácio à 1ª edição

"Se a taxa de juros alta combatesse a inflação,
nós não precisaríamos ter feito o Plano Real".
André Lara Resende

"A taxa de juros de vocês é de fato chocante. Os números que vocês estão falando, de 13,75%, ou 8% real, é o tipo de taxa de juros que vai matar qualquer economia. O que é impressionante no Brasil é que sobreviveu ao que seria, de fato, uma pena de morte".
Joseph Stiglitz

O documentário "O Complô", baseado neste livro e dirigido pelo cineasta Luiz Alberto Cassol, lançado em 2023, teve exibições especiais e debates em cineclubes no Brasil e foi premiado em diversos festivais internacionais pelas plataformas WFCN e FilmFreeway, entre os quais:

- Twilight Tokyo Film Festival (Mostra Fevereiro/Março 2023)
  Melhor Documentário / Melhor Roteiro
- 5ª temporada da Singapore International Competition
  Melhor Conceito (Argumento) / Melhor Animação em Documentário
- Big Ben International Film Festival – Londres (Mostra Março / Abril 2023)
  Melhor Documentário / Melhor Diretor / Melhor Pôster / Cartaz
- La Doce Vita Cine Roma (Mostra Fevereiro / Março 2023)
  Melhor Documentário
- Culty Jury Film Festival Online (Mostra Março / Abril 2023)
  Melhor Documento / Melhor Direção
- Berlin Cine Week (Mostra Março / Abril)
  Melhor Documentário e Melhor Edição