



RESUMO e CITACES DO TRABALHO REALIZADO PELA
COMISSÃO MISTA DO CONGRESSO NACIONAL
1989

Em abril de 1989, foi instalada uma comissão mista de parlamentares para realizar a auditoria da dvida, prevista no artigo 26 das Disposições Constitucionais Transitórias (Constituição Federal de 1988), que consistiria em exame analítico e pericial do endividamento para obtenção de empréstimos estrangeiros.

Composição da Comissão Mista:

Presidente: Deputado Waldeck Ornelas (PFL)

Vice-Presidente: Deputado Hermes Zanetti (PSDB)

Relator: Senador Severo Gomes, posteriormente substituído pelo Deputado Luiz Salomão

Senadores:

Severo Gomes (PMDB)

José Fogaça (PMDB)

Nelson Wedekin (PMDB)

Wilson Martins (PMDB)

Jutahy Magalhães (PMDB)

Odacyr Soares (PFL)

Hugo Napoleão (PFL)

Pompeu de Souza (PSDB)

Jarbas Passarinho (PDS)

Itamar Franco -

Carlos Alberto (PTB)

Deputados:

Fernando Gasparian (PMDB)

Irajá Rodrigues (PMDB)

Oswaldo Lima Filho (PMDB)

Raimundo Bezerra (PMDB)

Roberto Brandt (PMDB)
Jairo Carneiro (PFL)
Waldeck Ornelas (PFL)
Hermes Zanetti (PSDB)
Felipe Mendes (PDS)
Luiz Salomão (PDT)
Gastone Righi (PTB)

O Senador Severo Gomes, designado Relator da Comissão Mista, elaborou um Relatório Parcial, contendo os aspectos jurídicos da matéria. Durante o andamento dos trabalhos da Comissão, houve substituição do Relator, sendo designado para substituí-lo o Deputado Luiz Salomão. O Relatório Final elaborado pelo Deputado Luiz Salomão nunca foi votado. Na Comissão Especial, em quatro sessões seguidas, não houve quorum para que o mesmo fosse apreciado e votado. De acordo com o artigo 20 do Regimento Comum do Congresso Nacional, o referido Relatório deveria ser submetido ao Plenário da Casa. Até hoje isto não aconteceu. Mais dramático ainda é o fato de que as conclusões do referido Relatório foram completamente ignoradas pelos negociadores do Acordo da Dívida Externa, celebrado com os Bancos Privados, logo em seguida, através do qual se trocou a dívida contratual por títulos públicos.

O Relatório Final elaborado pelo Deputado Luiz Salomão consta de seu livro "Dívida Externa e Soberania - Um Ensaio sobre as perdas internacionais do Brasil", do qual retiramos alguns trechos, com o objetivo de facilitar a divulgação de fatos históricos importantíssimos, narrados pelo nobre Deputado, bem como algumas conclusões:

Fatos relatados pelo Deputado Luiz Salomão:

- O Congresso omitiu-se diante das conclusões e propostas apresentadas ao final dos trabalhos da Comissão Mista instalada para realizar a auditoria prevista na Constituição Federal;
- A indignidade política dominou o Congresso Nacional enquanto as classes dirigentes endividavam o Brasil;

- Com exceção de raros empréstimos a Estados e Municípios, autorizados pelo Senado, a maior parte da dívida foi contraída com desrespeito à Constituição Federal;
- A comissão mista trabalhou precariamente, sofrendo sabotagem da direita e de alguns do PMDB. O exame foi completado, apurando-se as agressões praticadas contra a soberania nacional e avaliando-se as dimensões desses delitos;
- MANOBRAS DESENVOLVIDAS POR DEPUTADOS DO PMDB E POR SEU COADJUVANTE, O PFL, IMPEDIRAM QUE O RELATÓRIO FOSSE VOTADO PELA COMISSÃO MISTA;
- As propostas em discussão eram:
 1. Pedir ao Supremo Tribunal Federal a anulação dos acordos internacionais irregulares, como prevê a Constituição Federal. A decretação da nulidade permitiria processar, por abuso de autoridade, todas as autoridades governamentais responsáveis pelo endividamento contraído sem observância dos preceitos constitucionais.
 2. Elaboração de projetos de lei impondo pisos para as reservas cambiais brasileiras, abaixo dos quais ficariam suspensas as remessas de juros, amortizações, além dos lucros e dividendos.
 3. Propostas de Resoluções fixando condições para a aprovação de novas operações de crédito obtidos no exterior.
 4. Projetos de Resolução criando comissão mista para realizar o faltante exame pericial os contratos da dívida externa, segundo critérios definidos em nosso parecer por sugestão do engenheiro Sebastião Soares, do Ibase.
- “Hoje, ninguém mais pode invocar a necessidade de realização de uma auditoria da dívida como premissa para equacioná-la. A auditoria servirá para dizer quanto realmente entrou de recursos externos mas a gênese da dívida está claramente definida”;

- "Nossas conclusões e propostas servirão, no mínimo, para manter vivos o questionamento da origem e da legitimidade da dívida externa.

CONCLUSÕES E PROPOSTAS LEGISLATIVAS: (páginas 34 e 35)

1. Pela suspensão dos pagamentos de quaisquer serviços da dívida até que o valor de reservas cambiais atinja a US\$20 bilhões equivalentes a um ano de importação ou a 5% do PIB, ou ainda, ao valor das reservas alcançadas em 1978, feitas as correções em função da desvalorização do dólar norte americano;
2. Promoção das medidas tendentes a consecução do chamado ajuste interno (reforço da arrecadação bruta, redução dos incentivos fiscais, correção das tarifas e preços públicos), além dos procedimentos judiciais preconizados por Comissões Parlamentares de Inquérito anteriores, visando à apuração de responsabilidades nas fraudes e a recuperação dos prejuízos causados ao Erário;
3. pela retomada de negociações com os credores, pelo novo Governo, somente após o cumprimento das metas previstas nos itens anteriores e da articulação diplomática recomendada com os países com os países latino-Americanos e demais devedores do Terceiro Mundo, discriminando a natureza dos débitos, com tratamento preferencial para os financiamentos de importações, a juros fixos;
4. mudança da política tarifária e de fixação de preços praticados pelas estatais, seletivamente, a fim de que possam reaver as perdas por subsídios específicos concedidos, compulsoriamente, e honrar seus compromissos passivos enquanto recuperam sua saúde econômico-financeira.
5. que a retomada das negociações preconizadas no item 3, seja regida pela dedução, nos débitos resectivos, dos encargos adicionais arbitrariamente impostos pela elevação unilateral das taxas de juros aplicáveis aos contratos a taxas flutuantes, orçados entre US\$34 e US\$62 bilhões, que representaram, de fato, adiantamento para amortização do principal.

6. levar em conta, também, o referencial representado pelos deságios praticados em relação aos títulos representativos da dívida bancária brasileira da ordem de 70%;
7. na renegociação dos débitos de que são credoras as agências oficiais de governos estrangeiros, sejam ressarcidas as perdas acumuladas decorrentes da deterioração das relações de troca, estimadas globalmente , no período 1979/87, em US\$27 bilhões;
8. pela necessidade de transferir ao Tesouro Nacional quaisquer benefícios decorrentes da renegociação preconizada no item 3, relativas à dívida externa do Banco Central do Brasil, com o que os contribuintes serão aliviados e eliminadas as pressões ora exercidas sobre o déficit público;
9. pela necessidade imediata de modificação da Lei no. 4131/62, que regula as remessas do serviço da dívida, a fim de adequá-las ao proposto no item 1;
10. pela necessidade urgente de dar consequência às deliberações da Comissão, tomadas na sessão de 16/08/89, que integram o presente Relatório.

Merecem destaque alguns trechos do Relatório Parcial elaborado pelo Senador Severo Gomes:

- Referindo-se aos quatro "pacotes" de negociação de recomposição do perfil de nossa dívida externa, datados respectivamente de 1983, 1984, 1986 e 1988, afirma que "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)".
- Procedendo o exame dos aspectos concretos dos Acordos, conclui o seguinte:
 1. Acordos externos e Poder Legislativo:

“Segundo a Lei Magna de então (artigo 44, I, da CF-6769, combinado com o artigo 81, X), os Ministros de Estado eram simples ‘auxiliares do Presidente da República’ (artigo 84). Dessa sorte, 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 Federativa do Brasil, deveriam ser submetidos - o que não aconteceu - à aprovação do Congresso Nacional.” “Qualquer acordo interestatal, inclusive de participação em organizações supra-estatais ou interestatais, está sujeito à aprovação do Congresso Nacional.”

2. Renúncia à alegação de nulidade:

“Sem qualquer respeito, já nem só se diga à idéia 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 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 da 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.”

3. Renúncia à imunidade de jurisdição e à aplicação de direito brasileiro:

“Os negócios pactuados têm em mente a reformulação do perfil da dívida externa ‘pública’. Só por si se vê que a matéria diz respeito à própria sobrevivência do Brasil como Nação independente e soberana, não se circunscrevendo ao apertado círculo do mundo simplesmente negocial; 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 como um todo) transforma o tema em terreno do ‘iusimperii’.”

4. Os acordos e a arbitragem:

Cláusula considerada imoral, ao determinar o “superárbitro”, isto é, o desempataador, como ligado a um dos credores. “A Corte Internacional de Justiça

costuma anular decisões arbitrais quando uma das partes litigantes se apresenta unguida de poderes excessivos no acordo arbitral.”

5. Garantias da Execução da Dívida:

“...o que as cláusulas de tais Acordos fundam é uma penhorabilidade antecipada do patrimônio público, para garantir eventual decisão arbitral e/ou judicial. Ora, isso é inteiramente atritante com o artigo 100 da Constituição Federal. Cláusula carece de qualquer lastro, moral ou legal.”

6. Renúncia antecipada a qualquer alegação de soberania:

Tendo em vista a gravidade desta cláusula, optamos por transcrever integralmente o que consta do Relatório Parcial, do Senador Severo Gomes, com relação à mesma:

“Sem qualquer sombra de dúvida, aqui está o ponto mais espantoso dos Acordos. 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. Porém, nada há de ser dito sobre essa nefanda cláusula mais expressivo do que o próprio ilustríssimo Ministro Seabra Fagundes já fez: '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 da história do País - em todos os documentos históricos do Brasil, nada que se parecesse com esse documento, porque renúncia de soberania talvez nós tenhamos tido renúncias iguais, mas uma renúncia declarada à soberania do País é a primeira vez que consta de uma documento, para mim histórico. Este me parece um dos fatos mais graves, de que somos contemporâneos' (o eminente jurista refere-se ao Acordo Dois, da negociação de 1982).”

CONCLUSÕES

Transcrevemos alguns trechos que devem ser conhecidos por todos os cidadãos brasileiros:

- "A inconstitucionalidade dos Acordos firmados a partir de 1982 não está sendo levantada agora. Ao longo do tempo, essa tese vem sendo defendida em dezenas ou centenas de intervenções parlamentares. Outra não é a posição oficial da Ordem dos Advogados do Brasil, exposta por seu Presidente, e da grande maioria dos juristas do País."
- "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 por cláusulas contratuais potestativas que envergonham a cultura jurídica do Ocidente."
- "Se assim é, parece claro que estamos diante de um quadro que prescinde, porque antecipa, o julgamento de uma Corte Internacional: O Brasil reconhece a condição de devedor e está pronto a assumir todas as consequências dos atos que praticou, mas não as consequências dos atos, ainda que de boa-fé, praticados pelos credores ou por outros países;
- "Alguns desses atos enquadram-se no princípio da responsabilidade pelos danos, de larga aceitação internacional. Não se pode esquecer, a propósito, que nos acordos de o assumiram uma responsabilidade face à comunidade internacional no que concerne à adoção do dólar como moeda de conta. E que agravam esta responsabilidade ao desvincular o dólar do valor do ouro, durante a administração Nixon. Ao realizar uma política de combate à sua inflação interna através do aumento da taxa de juros, por decisão do Federal Reserve Board, em vez de utilizar outros remédios ao seu alcance, como a redução do déficit interno, os Estados Unidos correram conscientemente o risco de promover o agravamento das dívidas em dólar em todo o mundo. Provocaram, assim, a chamada crise da dívida externa, que atingiu até mesmo países desenvolvidos, como a França, na época do primeiro mandato do presidente Mitterand, e criaram uma situação insustentável para as nações em desenvolvimento, entre elas o Brasil. Tivemos nossa dívida aumentada de maneira significativa, sem que a esse aumento correspondesse o aporte efetivo de recursos externos. Passamos

a dever não o que tomamos emprestado, mas uma quantia fixada aleatoriamente, sem a nossa participação.

- Parece-nos evidente que tal situação só pode encontrar desdobramentos aceitáveis para todos os envolvidos no curso de uma negociação que fixe, dentro de princípios de equidade universalmente aceitos, as responsabilidades de cada uma das partes.
- Essa negociação é tarefa eminentemente política, porque vai muito além dos aspectos meramente contábeis ou jurídicos da dívida e de seus contratos. Ela trará reflexos representará o primeiro passo para a revisão de problemas semelhantes que afetam dezenas de nações hoje condenadas ao subdesenvolvimento e à miséria.
- Embora devemos ter uma noção apropriada do vulto dos interesses - de toda a ordem e de todas as procedências - implicadas na negociação dos compromissos brasileiros, não podemos abrir mão do direito de reivindicar Justiça.
- O novo ordenamento constitucional do Brasil confere ao Legislativo atribuições que permitem o controle eficiente e seguro dos compromissos a serem assumidos em nome do País. Já não há tergiversações, porque os textos são meridianamente claros. Nos termos do art. 52, V, cabe ao Senado Federal autorizar quaisquer operações externa financeira; por sua vez o ítem VII do mesmo artigo estabelece que o Senado fixará os limites e as condições para as operações de crédito externo. E depois de concluídas as negociações, dentro dos parâmetros aprovados pelo Senado, será ainda da competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, I) resolver definitivamente sobre esses atos internacionais que acarretam encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio público.
- Através da utilização adequada desses instrumentos constitucionais, a representação popular pode - e deve limitar a ação dos negociadores brasileiros, que ficarão impossibilitados de aceitar as condições ruinosas que marcaram os acordos firmados nesta década. Desde logo os credores perceberão que o Brasil se dispõe a pagar tudo o que realmente tomou emprestado, acrescido de encargos. Mas não podemos nos responsabilizar pela dívida criada em consequência de atos de terceiros, ou em função de práticas descabidas em transações dessa natureza.

- Diante dessa posição do Congresso brasileiro, não restará aos credores senão o caminho do entendimento para determinar, com honestidade, o montante de nossos reais compromissos.

- 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 "*ius imperii*", quando tinham competência limitada a atos incluídos na esfera do "*ius 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.1312/74, nos acordos firmados sob a égide desse ordenamento.

- 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 escolha de um foro neutro para o julgamento de questões relativas aos contratos;
 - a indicação de árbitros neutros, e
 - 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 `Mesa do Congresso Nacional projeto de lei revogando o decreto-lei 1312/74 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 das taxas de juros.

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

COORDENAÇÃO DA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA