

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS
OUTUBRO A DEZEMBRO 1987
ANO 24 • NÚMERO 96

Dívida externa do Brasil e a arguição de sua inconstitucionalidade

NAILÊ RUSSOMANO

Professora-adjunta de Direito Constitucional e Administrativo da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas, RS

S U M A R I O

1. Introdução. 2. Atribuições do Presidente da República e dos Ministros de Estado no presidencialismo. 3. Atos internacionais e o "referendum" pelo Congresso Nacional. 4. Arguição da inconstitucionalidade das leis por via de ação direta e os atos internacionais. 5. Proposta à Assembléia Nacional Constituinte. 6. Conclusão.

1. O tema central desta tese é o problema da constitucionalidade da dívida externa do Brasil. Por se tratar de questão complexa e multifacetada, vem propiciando análises, críticas, debates, sendo alvo de trabalhos e estudos de juristas, advogados, sociólogos, cientistas políticos, economistas e demais interessados em tão polêmico e controvertido assunto.

Nosso objetivo é o de apresentar uma cosmovisão da matéria sob exame, sobre o prisma constitucional, face aos condicionamentos que, inevitavelmente, nos são impostos em razão das especializações e estudos que realizamos, ao longo de nossa vida, na qualidade de professora e profissional do Direito.

* * *

2. Desde a República consagramos o presidencialismo, o Estado federal e o controle judicial da constitucionalidade das leis, num seguimento à orientação traçada pela Constituição americana de 1787.

Tese aprovada no VIII Congresso Brasileiro de Direito Constitucional, promovido pelo Instituto Brasileiro de Direito Constitucional e Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, julho de 1987.

Este regime de governo sofreu inúmeras alterações, principalmente após o fortalecimento do Poder Executivo. A partir deste instante, o presidencialismo puro foi substituído pelo presidencialismo atenuado e, como consequência, esbateu-se a separação entre o Legislativo e o Executivo, ocorrendo, inclusive, modificações no processo de eleição presidencial e na duração do mandato do Chefe do Executivo. Em nosso País, o período do mandato tem oscilado entre quatro, seis e cinco anos, e o processo eleitoral, desde 1960, caracterizou-se por ser *indireto*, ou seja: *brasileiros com menos de 45 anos — 2/3 do corpo eleitoral da atualidade — nunca votaram para escolher Presidente da República.*

Ao longo do tempo houve, pois, uma série de transfigurações em nosso regime de governo. Frise-se, porém, que a *supremacia da lei constitucional rígida, interpretada e aplicada pelo Judiciário, na defesa do indivíduo, contra ameaças e violações de seus direitos fundamentais, permaneceu intocada* (salvo em períodos de exceções, como durante o Estado Novo — 1937/45 — e quando da vigência da ordem institucional — 1964/1979). Ontem, como hoje, em regra, no entanto, *adotamos a unidade de jurisdição e entregamos o controle da constitucionalidade das leis ao Poder Judiciário.*

* * *

A partir da aceitação do presidencialismo, acatamos, por via de consequência, o *Executivo monista*. Na cúpula do Executivo da União encontram-se as figuras do Presidente da República — que enfeixa todas as funções executivas —, o Vice-Presidente da República — substituto e sucessor legítimo do Presidente — e os Ministros de Estado. Estes, no regime supra-mencionado, não têm a importância que possuem no parlamentarismo, pois não exercem funções de governo. São pessoas de confiança do Presidente — livremente nomeados e demitidos —, ficando à frente dos grandes Departamentos em que se fraciona a administração pública: os Ministérios. São, como se infere, os mais graduados auxiliares do Presidente, na hierarquia administrativa, sendo limitada sua esfera de ação a este setor específico.

As atribuições do Presidente, ao revés, são muito amplas, e ampliadas foram com o fortalecimento deste Poder. No Brasil, por força da Constituição em vigor, suas atribuições vêm determinadas no art. 81. Esta enumeração, porém, não exaure a matéria que prossegue, exemplificativamente, mediante a elaboração de leis delegadas e decretos-leis, e a *nomeação do Procurador-Geral da República.*

Detendo-nos nas *atribuições privativas*, enumeradas no art. 81, notamos que são estas *tripartidas*, donde as atribuições exclusivas; as que requerem a ratificação do Congresso Nacional e as delegáveis aos Ministros de Estado, especificadas no parágrafo único do artigo supra-referido, e que caracterizam a denominada “delegação interna”.

Desta análise, superficial embora, verifica-se, de pronto, que a *celebração de tratados, convenções e atos internacionais é privativa do Presidente,*

exigindo o referendun do Congresso Nacional (art. 81, X, e art. 44, I). Não obstante, Ministros de Estado e outras autoridades administrativas celebraram acordos — espécie do gênero ato internacional — com o Fundo Monetário Internacional e bancos privados estrangeiros, ampliando e aprofundando nossa dívida externa. No entanto, até o momento, não houve a declaração da inconstitucionalidade dos referidos atos pelo Supremo Tribunal Federal.

Sobre este problema, que tem trazido graves conseqüências para o Brasil, teceremos as considerações que nos estimularam e conduziram a escrever esta tese.

* * *

3. PINTO FERREIRA, em seu eloqüente discurso, proferido em 30-10-84, na Ordem dos Advogados do Rio de Janeiro, por ocasião do recebimento da Medalha-Mérito Pontes de Miranda, lembra que o FMI surgiu na Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas ante o problema das nações credoras e os países endividados. É este dominado pelo jogo das grandes potências mundiais. Entre estas, os Estados Unidos detêm cerca de 70% da contribuição total, fazendo com que o referido país direcione a política econômica e financeira do FMI. Ao mesmo tempo, verifica-se que é nula, ou irrelevante, a participação das nações periféricas ou subdesenvolvidas — entre as quais está incluído o Brasil. Ora, o endividamento de nosso País tem sido crescente, principalmente após 1960, sendo que 2/3 da dívida externa são constituídos de juros impostos, mediante cláusulas de caráter potestativo, contidas nestes acordos, acordos estes que nunca foram alvo do referendun do Congresso Nacional.

* * *

Analisando o problema, diz PONTES DE MIRANDA: “o poder de celebrar tratados e convenções é um dos mais altos atributos da soberania nacional, devendo ser controlado, indiscutivelmente, pelo Congresso Nacional”.

PINTO FERREIRA, sobre o mesmo tema, afirma: “os contratos assinados com o FMI são lesivos à soberania, ilícitos, além de desconhecidos pelo Poder Judiciário: são uma alienação da soberania nacional”.

CLÓVIS FERRO COSTA, também sobre o referido assunto, declara: “estes acordos contêm cláusulas potestativas políticas, nulas, não homologadas pelos legítimos representantes do povo brasileiro”.

Nesta mesma linha de pensamento estão Afonso Arinos de Melo Franco, Haroldo Valadão, Sergio Ferraz, José Afonso da Silva, Vicente Mota Rangel, além de inúmeros outros da mesma envergadura jurídica.

* * *

Não obstante, o Ministério das Relações Exteriores criou uma classificação, de origem casuística, para os acordos internacionais, dividindo-os

em: a) *acordos-quadros ou acordos em devida forma* — sujeitos à tramitação no Congresso Nacional, por serem amplos e genéricos; b) *acordos-executivos ou acordos simplificados* — de caráter complementar, independentes do *referendum* do Congresso Nacional.

Mediante esta orientação, sob apoio do Itamarati, realizou o Brasil uma série de acordos — *categorizados como acordos-executivos* —, tais como “Cartas de Intenções” e contratos com bancos privados estrangeiros. E o Banco Central efetivou o *Consentimento de Jurisdição* onde, na *cláusula da seção 8.07*, o Brasil desiste de suas imunidades legais, alienando nossa soberania, tal como no-lo assegura Pinto Ferreira.

Estas drásticas medidas, realizadas *sem o aval do Brasil*, pois não foram apreciadas pelo Congresso Nacional, levaram, no entanto, nosso País à condição de devedor solidário e incondicional, provocando um profundo mergulho da Nação na pobreza e no subdesenvolvimento.

* * *

4. Ante as graves conseqüências oriundas do atual comprometimento do Brasil com os países credores, ressaltaremos, pela importância do tema, a *arguição da inconstitucionalidade dos acordos* e das dificuldades que se verificam para que este objetivo seja alcançado.

Em nosso meio, como o sabemos, existem, na atualidade, duas modalidades de controle judicial da constitucionalidade das leis: *controle por via de exceção e controle por via de ação*.

De acordo com a primeira variante, tradicionalmente, todas as parcelas do Poder Judiciário são competentes para declarar a inconstitucionalidade das leis ante o caso concreto, o litígio. Para que o Supremo Tribunal Federal declare a lei inconstitucional é necessário que a causa tenha sido julgada em última ou única instância *por tribunal*, tal como determina a orientação constitucional vigente. Declarada a lei inconstitucional, mediante o exercício da competência recursal extraordinária do Supremo, caberá ao Senado Federal suspender sua executoriedade. A segunda orientação, constitucionalizada em 1967, é o *controle por via de ação direta*, independente do litígio ou caso concreto. Ou seja, *na competência originária do STF insere-se o processar e julgar a representação do Procurador-Geral da República, por inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual* (art. 119, I, D).

Esta nova faceta do controle de constitucionalidade caracterizou uma ampliação na esfera de atuação do Judiciário e a reafirmação de nossa confiança na independência deste Poder que tem sido, ao longo de nossa história constitucional, a *cidadela dos direitos individuais*.

* * *

O controle da constitucionalidade das leis por via de ação coloca em relevo a atuação do Procurador-Geral da República, pois só a ele cabe

representar junto ao Supremo, ficando, a seu critério pessoal, encaminhar ou arquivar o requerimento. Ora, *sendo este nomeado, livremente, pelo Presidente da República — art. 95 — e sendo por este livremente demitido*, sua linha de ação fica por demais vinculada aos objetivos governamentais, podendo impedir, inclusive, a apreciação, pelo STF, de questões de relevância para toda uma população.

Em face da dinâmica inicial deste controle, juristas do nível de Paulo Bonavides e Celso Bastos entendem que o Procurador deveria, sempre, encaminhar a representação, mesmo que com parecer contrário, garantindo a liberdade de deliberação ao Supremo. Outros, concordando com a orientação constitucional em vigor, argumentam que, *se assim não fosse*, o Procurador seria um “simples encaminhador de papéis”.

* * *

Em verdade, situações de extrema gravidade têm ocorrido, em razão da linha traçada pela Constituição atual, no que diz respeito ao início desta dinâmica de controle de constitucionalidade. Como exemplo, citamos:

O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, sob a Presidência de Mário Sérgio Duarte Gonçalves, embasado em estudo de Sérgio Ferraz, alegou, em 23-8-1983, a inconstitucionalidade do acordo normativo denominado “Projeto 2”. *Este requerimento, porém, não foi alvo de apreciação pelo Judiciário, tendo sido arquivado pelo então Procurador-Geral da República.*

* * *

Problemas desta ordem ferem, fundamentamente, um dos objetivos primeiros do Judiciário: *a defesa dos direitos individuais e fundamentais contra violências do Executivo.*

* * *

5. Em razão desta gama de circunstâncias, impõe-se uma reformulação no processo de nomeação e de demissão do Procurador-Geral da República, bem como em sua competência para representar, junto ao STF, nas ações diretas de inconstitucionalidade.

Acolhemos, como *Proposta à Assemblêia Nacional Constituinte*, a orientação traçada pelo “Anteprojecto Afonso Arinos”, elaborado pela “Comissão de Estudos Constitucionais”.

Segundo este, deverá o Procurador-Geral ser nomeado pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal — preenchidos os mesmos requisitos previstos na Constituição atual —, e servindo por tempo determinado, que findará com o termo do mandato presidencial em que tiver ocorrido a nomeação. Ocorrendo sua exoneração de ofício, antes do termo da investidura, deverá ter a anuência prévia da maioria absoluta do Senado Federal. Paralelamente, no que diz respeito a sua com-

petência para representar junto ao STF, em se tratando da constitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, em tese, *deverá sempre encaminhar a representação, mesmo com parecer contrário*, quando fundamentadamente a solicitarem membros do Executivo ou Legislativo — federal ou estadual —, Chefe do Ministério Estadual e o Conselho da OAB, mediante deliberação tomada por dois terços de seus membros.

Através desta proposta, se aceita for, permitir-se-á, como se infere, uma autêntica integração dos cidadãos nesta modalidade de controle da constitucionalidade. Simboliza, ainda, esta proposição, juntamente com as conclusões que se seguem, uma esperança: a de que, ante a superposição *real* de uma Constituição *real*, em nossa dimensão jurídico-político-social e econômica, possa o Brasil chegar “ao ponto de partida”, em sua arrancada rumo ao desenvolvimento, criando a autêntica ambiência democrática tão sonhada, e tão justamente ambicionada, por todos nós.

* * *

6. Da exposição efetuada, e na qual nos cingimos, tão-só, a um dos múltiplos aspectos que tornam nossa dívida externa presa em complexo “nó enredado”, *concluímos*:

1 — sendo atribuição privativa do Presidente da República celebrar tratados, convenções e atos internacionais, *ad referendum* do Congresso Nacional, *atribuição não delegável*, e sendo os acordos espécie do gênero atos internacionais, *serem incompetentes os Ministros de Estado e outras autoridades administrativas para firmarem estes acordos que devem, obrigatoriamente, ser referendados pelo Poder Legislativo a fim de que se aperfeiçoem os atos*;

2 — *pela arguição da inconstitucionalidade dos acordos firmados e, se declarada sua inconstitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal, fique o povo brasileiro liberado, de pronto, do ônus do pagamento da dívida externa*. Frisando-se que sobre esta não teve esta nenhuma responsabilidade, pois está afastado do processo eleitoral, para escolha do Presidente da República, há 27 anos, e afastados foram seus representantes, no Congresso Nacional, para chancela ou repúdio dos referidos atos;

3 — *pelo não pagamento da dívida externa do Brasil, com fundamento nos argumentos de arguição de sua inconstitucionalidade, e no consenso de que o povo brasileiro não é seu legítimo devedor*, pois não cooperou para estes compromettimentos econômicos e financeiros que, acima de tudo, agravaram a situação atual do País que se tornou mais pobre e dependente, caracterizando-se, nitidamente, como Nação periférica e subdesenvolvida, inserida, lamentavelmente, no contexto econômico-social dos países do Terceiro Mundo.