

# AUDITORIA DA DÍVIDA PÚBLICA POR ORDEM JUDICIAL ENQUANTO PROCESSO ESTRUTURAL

## PUBLIC DEBT AUDIT BY JUDICIAL ORDER AS A STRUCTURAL PROCESS

Vitor Henrique Melo De Albuquerque<sup>1</sup>

Paula Iasmim Santos Pontes<sup>2</sup>

**RESUMO:** Não há dúvida acerca da importância da auditoria para a melhor gestão orçamentária. No caso da dívida pública, a efetivação da auditoria permite a análise minuciosa da legalidade e legitimidade dos gastos que poderiam ser realocados para interesses sociais. Contudo, diante da inércia do Congresso Nacional, competente para tanto, a jurisdição precisa oferecer soluções e mecanismos hábeis para lidar com esse problema, e é na perspectiva do processo estrutural que a questão deve ser colocada e resolvida.

**PALAVRAS-CHAVE:** Auditoria. Dívida pública. Processo estrutural.

**ABSTRACT:** There is no doubt about the importance of audit to improve the budget management. In the case of public debt, the completion of the audit allows a thorough analysis of the legality and legitimacy of expenditures that could be reallocated to social interests. However, in view of the inertia of the National Congress, competent for this purpose, the jurisdiction needs to offer solutions and skillful mechanisms to deal with this problem, and it is in the perspective of the structural process that the question must be asked and resolved.

**KEYWORDS:** Audit. Public debt. Structural process.

## INTRODUÇÃO

A auditoria da dívida pública é medida que se impõe, e isso ocorre pelo fato de que é necessário averiguar o processo de endividamento para que se forneçam indicativos estatísticos e de dados à melhor gestão governamental. É que desconhecendo a consistência da dívida pública,

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito Público (Universidade Federal de Alagoas - UFAL). E-mail: vitor.henrique0109@gmail.com

<sup>2</sup> Graduada em Direito (Universidade Federal de Alagoas - UFAL). E-mail: paulaiasmim\_sp@hotmail.com

sua legalidade, legitimidade ou qualquer outro fator de relevância, é provável que inúmeros malefícios sociais se sucedam em decorrência dos impactos financeiros, dadas as restrições orçamentárias necessárias decorrentes do redirecionamento das verbas públicas para o pagamento da dívida. Deste modo, interesses sociais restam mazeados por gastos supostamente indevidos que nem sequer foram auditados.

Paralelamente a essa consideração inicial, tem-se que o órgão responsável pela realização da auditoria da dívida pública – Congresso Nacional – encontra-se em mora com sua respectiva obrigação, por quase 30 anos. Por conseguinte, indaga-se se essa questão pode ser judicializada. Em resposta afirmativa – a defendida neste trabalho –, questiona-se, também, a natureza dessa judicialização. E é justamente sob a perspectiva do processo estrutural que a análise será procedida.

Para lograr êxito nessa finalidade, primeiro será feito um exame conceitual sobre a auditoria, bem como um diagnóstico sobre sua imprescindibilidade, expondo as consequências positivas de sua realização e as características que personalizam a dívida pública brasileira. Em um segundo momento, será abordado o procedimento padrão, em tese, da auditoria da dívida pública e a possibilidade de judicialização da questão. Por fim, afunilando a ordem de ideias pretendida, serão investigadas a natureza do processo estrutural, suas características e repercussões, enquadrando a auditoria da dívida pública por ordem judicial sob esse prisma.

## **1 A AUDITORIA DA DÍVIDA PÚBLICA BRASILEIRA: DA CONCEITUAÇÃO À SUA IMPRESCINDIBILIDADE**

Em sentido amplo, conceitua-se a auditoria como um exame sistemático das atividades empreendidas em determinada empresa ou setor, tendo como finalidade averiguar se elas atendem às disposições previamente planejadas e se foram implementadas com eficácia. Em um sentido estrito e mais adequado aos objetivos do trabalho, a conceituação de uma auditoria própria do setor público acresce aos elementos acima descritos a intenção primordial de fornecer aos órgãos legislativos e de controle, bem como aos responsáveis pela governança e ao público, dados e avaliações independentes e suficientemente claras acerca da gestão e do desempenho de políticas, programas e operações governamentais<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> INTOSAI. **Princípios fundamentais de auditoria do setor público**. p. 4. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A2561DF3F501562345D11B534C>. Acesso em: 03 out. 2020.

A par do exposto e no que se refere especificamente à auditoria da dívida pública, infere-se que tal procedimento revela-se como uma importante ferramenta para que se investigue o endividamento público desde a origem, “identificando quem se beneficiou desse processo, quais os fatores que influenciaram em seu crescimento e onde foram aplicados os recursos, de modo a verificar sua consistência, validade e legitimidade.”<sup>4</sup>

De toda sorte, mediante o referido instrumento são identificados eventuais vícios, fraudes ou demais irregularidades no processo de endividamento a partir dos aspectos financeiros, contábeis, jurídicos e sociais, de modo a perquirir a natureza da dívida, isto é, se ela é legítima e legal. Em apertada síntese e mais detalhadamente,

A auditoria permitiria a divulgação de informações relativas a quem são os detentores dos títulos da dívida pública. Como se dá a distribuição detalhada entre os agentes do sistema financeiro? Quais os percentuais entre os diversos bancos, fundos de investimento e fundos de pensão? Qual o impacto da rolagem da dívida pública nos balanços milionariamente positivos das corporações que operam no mercado financeiro? Quais são os principais agentes financeiros estrangeiros que vêm atraídos pelas elevadas taxas de juros e seguro de câmbio para aplicar seus recursos em títulos públicos brasileiros?<sup>5</sup>

Deste modo, a auditoria da dívida se constitui num mecanismo, e não numa finalidade, uma vez que seu escopo é revelar a consistência da dívida<sup>6</sup>, servindo de substrato às autoridades para a tomada de decisões relativas ao manejo dos recursos públicos. É importante esclarecer que o procedimento da auditoria não fica isento de obscuridades, *exempli gratia* a dificuldade de obtenção de documentações pertinentes às operações referentes ao endividamento público, que não raro são consideradas secretas, e de pressões externas, haja vista o fato de que os assuntos inerentes ao endividamento estatal em muito influenciam a política internacional e econômica do Estado. Por tais motivos, já se extrai a essencialidade do procedimento: se é através da atividade financeira que o Estado arrecada recursos para destiná-los à consecução de finalidades públicas, a organização

<sup>4</sup> FATORELLI, Maria Lucia. **Auditoria cidadã da dívida dos Estados**. Brasília: Inove Editora, 2013, p. 222.

<sup>5</sup> KLIASS, Paulo. Quem tem medo da auditoria da dívida pública? [s. 1], 20 jan. 2016. **Carta Maior**. p. 1. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Quem-tem-medo-da-auditoria-da-divida-publica-/7/35351>. Acesso em: 03 out. de 2020.

<sup>6</sup> No que diz respeito à “dívida pública”, a doutrina incumbiu-se do propósito de conceituá-la a partir de vícios que são nelas visualizados. Como “dívida pública ilegal” entende-se aquela constituída sem observância dos procedimentos legais; como “dívida pública ilegítima”, interpreta-se o compromisso que foi constituído em desprezo do interesse público, como verdadeiro capital improdutivo (a exemplo das somas tomadas em empréstimos que servem para arcar com os custos do serviço da dívida); por fim, como “dívida odiosa”, termo este cunhado por Alexandre Nahum Sack e atualizado por Mohammed Bedjaoui, tem-se todo crédito público tomados pelo Estado predecessor no intuito de alcançar objetivos contrários ao Estado sucessor com objetivos e propósitos contrários ao Direito Internacional e aos princípios da Carta das Nações Unidas, sendo este último conceito melhor aplicado aos Estados ditatoriais (BEDJAOU, 1977, *apud* SALIBA, Aziz Tuff; CARDOSO, Maria Clara de M. M. Valadão. As dívidas odiosas e o Direito Internacional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 53, n. 209, p. 133-150, jan./mar. 2016. P. 136. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bistream/handle/id/520001/001063223.pdf>. Acesso em: 03 out. 2020.

orçamentária mostra-se ainda mais urgente, sendo necessário minuciá-la. Para que essa importância reste comprovada, serão sustentados três pilares argumentativos.

O primeiro, de ordem descritiva. O perfil da dívida pública brasileira vem sendo estudado há décadas, seja por economistas, seja por juristas, e, desde então, muitos são os indícios de irregularidades, ilegitimidades e ilegalidades vislumbrados, as quais restam documentadas e reforçam a necessidade de realização do procedimento ora defendido. Como primeiro exemplo, cita-se o vício de constitucionalidade presente nos diversos decretos-leis editados sob a vigência da Constituição de 1967, relativos à contratação da dívida pública. No período supracitado e com fulcro na Constituição de 67, o Presidente da República possuía prerrogativa de editar decretos-leis sobre finanças públicas em existindo urgência ou interesse público relevante, desde que do ato não resultasse despesa pública; tal garantia foi bastante utilizada, já que neste período o Poder Executivo após compromisso em operações de crédito sucessivas, mas sem observar a condição do não aumento de despesas<sup>7</sup>.

Como segundo exemplo, os indícios de irregularidades encontrados durante a Comissão Parlamentar de Inquérito de 1983 e relatados em Parecer<sup>8</sup> próprio, como cláusulas que constavam em contratos alusivos às operações de crédito externos, as quais previam a renúncia brasileira à possibilidade de alegar questões de soberania contra credores privados internacionais e ao direito de foro privilegiado, ou cláusulas que consignavam a possibilidade de vencimento antecipado de empréstimos nas hipóteses dos credores identificarem o risco do Banco Central ou do Brasil não serem capazes de honrar seus compromissos<sup>9</sup>.

Em face da gravidade dos indícios coletados, o Deputado Federal que presidiu a Comissão supracitada (Dep. Alencar Furtado) determinou o imediato encaminhamento de cópia do parecer aos órgãos competentes, visto que as conclusões e os dados detalhados evidenciavam a prática de crimes comuns ou de responsabilidade, nos quais estariam incursas determinadas autoridades

---

<sup>7</sup> Tal constatação foi obtida durante os trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito da Dívida Pública, realizada pela Câmara dos Deputados no ano de 1983, e que teve como relator o deputado Sebastião Nery. O relatório final, de difícil acesso, pode ser lido - quase que na íntegra - no livro “Crime e Castigo da Dívida Externa Brasileira”, de Sebastião Nery e Alencar Furtado.

<sup>8</sup> Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução n° 338, de 1985 (Da CPI da Dívida): Aprova o Relatório e as Conclusões da CPI destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1985. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03SET1985SUP.pdf#page%3D1>. Acesso em: 22 nov. 2020.

<sup>9</sup> v. LOPES, João Gabriel Pimentel. **Auditoria da dívida pública sob a dimensão do direito à memória e à verdade:** contribuições a partir da – e para a – ADPF n. 59. 2013. 81f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) - UnB, Brasília, 2013. P. 35. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/4712/1/2013\\_JoaoGabrielPimentelLopes.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/4712/1/2013_JoaoGabrielPimentelLopes.pdf). Acesso em: 05 out. 2020.

envolvidas diretamente com a contratação da dívida perante o Fundo Monetário Internacional (dívida pública externa, portanto).

Inclusive, a contratação de dívida externa como prejuízo aos cofres público e no bojo de grave conflito de interesses, completamente alheios ao interesse público, chegou a ser citado diretamente no parecer em apreço, consoante se lê a seguir, *in verbis*:

Um dos mais conhecidos aspectos de corrupção que o processo de endividamento envolve, corresponde ao chamado caso das “Polonetas”, tratado exaustivamente por alguns depoentes, entre os quais os embaixadores Meira Penna, Rubens Barboza e José Botafogo Gonçalves. O que fica claro nestes depoimentos é que autoridades econômicas do governo brasileiro, levemente, manipularam recursos financeiros nacionais, para fins de benefício próprio ou de firmas às quais estavam vinculados. Através dos empréstimos brasileiros ao governo polonês, autoridades econômicas brasileiras, especialmente o Sr. José Flávio Pecora, usaram recursos caros, obtidos através de nosso endividamento, para financiar exportações brasileiras que conforme as condições dos acordos, não poderiam jamais ser pagos. É claro que, nestas condições, o governo brasileiro era usado para justificar a venda dos bens e equipamentos brasileiros produzidos ou comercializados por empresas vinculadas ao Sr. Pecora, financiando-se internamente estas vendas, sem a correspondente contra-partida em dólares, até hoje não recebida.<sup>10</sup>

Ao contrário do que se possa imaginar, a listagem de irregularidades no endividamento brasileiro não se restringe aos relatórios oficiais elaborados nos anos 80, quando ainda não havia sido promulgada a Constituição Federal Cidadã. Consoante conclusões do relatório final produzido ao término da Comissão Mista do Congresso Nacional em 1989, a tomada de crédito público externo foi feita à revelia dos procedimentos legais e do bom-senso que é caro à gestão dos cofres públicos, a saber:

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. Algumas considerações finais: enquanto o País no seu conjunto, sob a direção política de um governo representativo da vontade da maioria, não for capaz de articular uma política coerente em defesa de seus interesses frente aos credores estrangeiros, o zigue-zague das negociações, a obstinação dos credores em reaver seus empréstimos e as flutuações da conjuntura econômica deitarão por terra as boas intenções dos negociadores, sua timidez e as intenções da retomada do crescimento econômico.<sup>11</sup>

Já nos anos 2000, duas Comissões Parlamentares deram continuidade ao estudo da dívida pública brasileira, reforçando o apanhado de ilegalidades que desde os anos 80 eram identificados.

<sup>10</sup> Cf. BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Resolução n° 338, de 1985 (Da CPI da Dívida): Aprova o Relatório e as Conclusões da CPI destinada a apurar as causas e consequências da dívida brasileira e o Acordo FMI/Brasil. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1985. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD03SET1985SUP.pdf#page%3D1>. Acesso em: 22 nov. 2020.

<sup>11</sup> BRASIL. Senado Federal. Relatório final da Comissão Especial do Senado Federal para a dívida externa. Destinada a 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 externo e interno. Brasília, DF: Senado Federal, 1989. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/10/RelatorioFHC.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2020.

Chama-se atenção, em especial, para a Comissão Parlamentar de Inquérito instalada na Câmara dos Deputados em 2009, cujo relatório final<sup>12</sup> decidiu pela não recomendação de realização de auditoria, sob as escusas de perda de objeto, ao tempo em que minuciou, no corpo do relatório, graves falhas quanto à documentação das operações creditícias realizadas até o final dos anos 90 (cf. Item 73), além das altas taxas de juros e irregularidades quanto às operações de remissão da dívida, as quais não contavam com a autorização do Senado Federal.

Nesse sentido, permite-se concluir pela existência de robustos indícios de ilegalidades (termo empregado no sentido lato), colhidos em Comissões Parlamentares de Inquérito, o que vem a reforçar a necessidade de realização da auditoria, nos moldes do art. 26<sup>13</sup> do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - isto é, de modo abrangente e consoante procedimento estipulado –, doravante ADCT, vez que, sem ela, ainda que sejam expostos indícios de irregularidades, não há como identificar a parcela que deve ser regularmente paga.

O segundo pilar argumentativo, e de forma nenhuma sendo esta enumeração dotada de alguma hierarquia, o de ordem jurídica. Principia-se pelo fato de que um artigo de ordem constitucional vem sendo frontalmente desrespeitado, qual seja, o artigo 26 do ADCT. Não por acaso, tramitam no judiciário brasileiro dois processos que tem como pedido a efetivação da obrigação de fazer veiculada no tipo constitucional em comento, quais sejam: ADPF n° 59 e Ação Civil Pública tombada com o numerário 1005935-28.2017.4.01.3400, em trâmite em Brasília (DF).

Deste modo, a auditoria do processo de endividamento externo nacional deixa de ser uma breve recomendação, para se constituir numa obrigação situada no mais alto grau normativo, que é a Constituição Federal brasileira. Ainda no plano jurídico, há de se salientar a proteção legal que garante o pagamento contínuo e prioritário da dívida brasileira, a exemplo do previsto no art. 166, parágrafo 3º, inciso II, alínea b, da Constituição, que veda a possibilidade do Legislativo alterar o serviço da dívida, de sorte que o montante estabelecido pelo Executivo para o pagamento do principal e dos acessórios da dívida estaria imune a qualquer decisão parlamentar, sendo esta uma

---

<sup>12</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. 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. Relator: Dep. Pedro Novais, mai. 2010. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=474BA5884F98EB7A9ECA53E8831E93B7.proposicoesWebExterno2?codteor=759543&filename=Tramitacao-REL+1/2010+CPI-DIVI](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=474BA5884F98EB7A9ECA53E8831E93B7.proposicoesWebExterno2?codteor=759543&filename=Tramitacao-REL+1/2010+CPI-DIVI)>. Acesso em: 22 nov. 2020.

<sup>13</sup> 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.

curiosa peculiaridade da Carta Magna brasileira. No plano infraconstitucional, traz-se à baila a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 9º, que estipula a impossibilidade de contingenciamento de despesas correlatas ao serviço da dívida. Resguarda-se, portanto, uma despesa obscura.

Como terceiro sustentáculo argumentativo, o de ordem prática. É evidente que um Estado depende do orçamento público para concretizar os direitos legalmente previstos, sejam eles de ordem individual e social. Ocorre que, em detrimento de destinar ativos para a implantação de importantes políticas públicas estatais, vem sendo priorizado o pagamento dos acessórios da dívida, sendo estes os juros e as amortizações, que não raro são acobertados por novos empréstimos obtidos pelo Estado, resultando na “rolagem da dívida”. Essa relação díspar é visualizada sem maiores dificuldades no plano fático, tendo como dois importantes exemplos a desestruturação do Fundo Soberano Brasileiro<sup>14</sup> e a instituição do teto de gastos públicos (com o fito de estimular o *superávit* brasileiro<sup>15</sup>), tudo em prol da destinação de recursos públicos para o financiamento do serviço da dívida, finalidade esta amplamente anunciada.

Tendo tais sustentações como bases, daí que se advém a importância de uma auditoria da dívida pública externa pátria: não sendo suficientes as constatações preliminares de ilegalidades, deve ser observada, forma fidedigna, a composição da dívida brasileira, para que a partir disso seja protegida a parcela justa e legal da mesma, fazendo cumprir, depois de décadas de atraso, um mandamento constitucional da Constituição Cidadã e permitindo que a sociedade brasileira usufrua dos direitos que lhe foram resguardados juridicamente, os quais vêm sendo progressivamente restringidos em prol de um capital por vezes improdutivo.

---

<sup>14</sup> Trata-se de um fundo de investimento estatal destinado a proteger o país de possíveis vulnerabilidades externas, servindo, inclusive, de ferramenta de política econômica, instituído no Brasil em 2008. Dada da sua função econômica e protetiva, diversos países instituíram seus respectivos fundos soberanos ao longo dos anos 2000, tendo como razões “os altos preços do petróleo (e das outras *commodities* em geral), a globalização financeira e, por fim, a manutenção dos desequilíbrios no sistema financeiro global e no balanço de pagamentos, resultando na debilidade crescente do dólar” (SIAS, Rodrigo. O Fundo Soberano Brasileiro e suas implicações para a política econômica. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, pp. 93-127. p. 96. Disponível em: <[https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10874/1/RB%2030%20O%20Fundo%20Soberano%20Brasileiro%20e%20suas%20Implica%C3%A7%C3%B5es%20para%20a%20Pol%C3%ADtica%20Econ%C3%B4mica\\_P\\_BD.pdf](https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/10874/1/RB%2030%20O%20Fundo%20Soberano%20Brasileiro%20e%20suas%20Implica%C3%A7%C3%B5es%20para%20a%20Pol%C3%ADtica%20Econ%C3%B4mica_P_BD.pdf)>. Acesso em: 22 nov. 2020). No caso do Brasil, este importante Fundo foi desestruturado a partir da Medida Provisória nº 830/2018, cujo patrimônio foi redirecionado para manter o pagamento do serviço da dívida, consoante art. 2º da Medida Provisória em comento (*in verbis*: “Art. 2º Os recursos do extinto FB, pertencentes à União, serão destinados ao pagamento da Dívida Pública Federal”).

<sup>15</sup> Uma das principais justificativas para a edição da emenda em comento foi que a de manter o pagamento da dívida pública, com a finalidade de controlá-la, consoante o anunciado por um de seus criadores, o economista Marcos Mendes. Assinala-se que, à época, explicou-se que o intitulado “Teto dos Gastos” serviria de “freio” aos períodos de baixa arrecadação, já que só permitiria o crescimento das despesas à medida que as receitas também se avolumassem. Entretanto, nem um eventual aumento de arrecadação significaria um aumento nos investimentos, porque a mesma emenda também estabeleceu que os gastos do governo devem crescer de acordo com a inflação do ano antecedente.

## 2 DO PROCEDIMENTO DA AUDITORIA DA DÍVIDA PÚBLICA E A CONSEQUENTE JUDICIALIZAÇÃO DA QUESTÃO

Não se perde de vista que a problemática do endividamento “(...) está absorvendo a maior parte dos recursos públicos, além de interferir na definição da política econômica e monetária do país, o que se relaciona com todas as áreas de gastos sociais”<sup>16</sup>. Por todas as razões, subsistem diversas organizações civis que têm por finalidade prestar esclarecimentos e fomentar a realização da auditoria pública cidadã, a iniciar pela *Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (LATINDADD)*, formada por instituições, equipes e campanhas de países latino-americanos que buscam soluções aos problemas derivados de uma crise sistêmica e que procuram criar condições ao estabelecimento de uma economia que esteja à serviço da sociedade.

Também na perspectiva internacionalista, chama-se atenção para o Comitê pela Abolição das Dívidas Ilegítimas (CADTM Internacional), uma associação sem fins lucrativos e criada ao abrigo do Direito belga ainda em 1990, possuindo organizações ativas por vinte e cinco países, cuja atuação está centrada na problemática da dívida pública, mais especificamente na realização de ações e no desenvolvimento de alternativas radicais, citando-se a anulação das dívidas dos países do Terceiro Mundo.

Em âmbito nacional, tem-se a associação sem fins lucrativos Auditoria Cidadã da Dívida (ADC), nascida em 2001 logo após o Plebiscito Popular da Dívida Externa<sup>17</sup> realizado no Brasil em 2000, e possui como maior objetivo a realização, de forma cidadã, da auditoria da dívida pública brasileira (seja ela interna ou externa) em todos os âmbitos da Federação, popularizando a discussão acerca do endividamento público e seus reflexos na sociedade.

A despeito de todo o respaldo jurídico e popular que a auditoria goza no cenário brasileiro, a exemplo das organizações supracitadas, nada possui tanta importância como entender a forma através da qual o procedimento deve ser realizado no Brasil, e é no artigo 26 do ADCT que

---

<sup>16</sup> FATORELLI, Maria Lucia. **Auditoria cidadã da dívida dos Estados**. Brasília: Inove Editora, 2013, p. 224.

<sup>17</sup> Tratou-se de uma consulta popular realizada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), na qual 5,16% do eleitorado brasileiro e cerca de 20 (vinte) entidades representativas da sociedade civil se fizeram presentes, tendo 90% (noventa por cento) dos votantes se manifestado pelo não pagamento da dívida externa sem a realização prévia de auditoria pública, pela não manutenção do acordo contraído pelo governo perante o Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo não comprometimento do orçamento brasileiro com o pagamento da dívida pública interna. (Cf. NOVA, Caroline Vila. 90% dos votantes pedem auditoria da dívida. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1409200023.htm>>. Acesso em: 10 out. 2020)



observamos a resposta, sendo este dispositivo o responsável por ditar, ainda que resumidamente, o procedimento que deverá ser tomado, o que se observa a seguir:

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. (Grifos nossos)

O texto da lei é claro em sua inteireza, concedendo a legitimidade para realização do procedimento em comento ao Congresso Nacional, entidade de maior representatividade popular. Por esta simples razão, diz-se que o modelo adotado pelo constituinte originário brasileiro foi o da auditoria parlamentar, que é instituída e conduzida por órgãos parlamentares, enquanto entes fiscalizatórios do Poder Executivo.

Outros modelos de auditoria são possíveis, havendo, ainda, a auditoria governamental, sendo aquela conduzida por entidades públicas oficiais, as quais são designadas a investigarem os mecanismos de endividamento, e a auditoria judicial, constituída e executada pelo próprio judiciário; por fim, cita-se a auditoria cidadã, que é conduzida por entidades representativas da sociedade civil. Há de ser pontuado que cada um desses formatos possíveis de auditoria não deve ser entendido de forma estanque, podendo ser mesclados entre si, de forma que o fato de uma auditoria ser entendida como parlamentar não a impede de ser também cidadã.

É neste sentido que se diz que uma auditoria que ganha a qualidade de cidadã assim é entendida porque tem como objetivo máximo conferir transparência a todo o procedimento, ao entender que “os interesses que se objetivam defender são eminentemente públicos e que cabe a toda a população tomar conhecimento e deliberar sobre a destinação dos recursos estatais”<sup>18</sup>. Por estarem abrangidos toda a sorte de interesses populares, justifica-se a necessidade de democratizar ao máximo o procedimento.

Ocorre que o prazo estipulado no parágrafo primeiro do artigo indigitado em muito foi extrapolado, sem mostras de interesse por parte do legislativo para fazer cumprir o mandamento constitucional observado. Em casos tais – isto é, quando há um dispositivo inserto na Constituição descumprido e cuja omissão redundaria em prejuízos à sociedade –, emerge a importância da atuação do Poder Judiciário, não sendo diferente no caso em comento.

---

<sup>18</sup> FATORELLI, Maria Lucia. **Auditoria cidadã da dívida dos Estados**. Brasília: Inove Editora, 2013, p. 224.

Em 2004, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, diante da omissão e em face da urgência do tema, apresentou ainda em 2004 ao Supremo Tribunal Federal a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 59/2004, postulando a realização da auditoria da dívida pública brasileira, fundamentando tal pedido na previsão constitucional inserta na Constituição Cidadã de 1988. Na petição inicial correlata, reafirma-se a natureza de preceito fundamental do comando normativo insculpido no art. 26 do ADCT, que

Decorre do grau do endividamento externo pátrio, da possibilidade de seu repúdio, das repercussões desse endividamento e repúdio na soberania do Brasil, na dignidade da pessoa humana e na pretensão de erradicação da pobreza (artigos 1° e 3° da CF) e ainda da possibilidade de aplicação de sanções aos responsáveis pelo endividamento irregular, preservando-se em seu aspecto mais amplo o sentido da república (art. 1°).<sup>19</sup>

Infelizmente o feito não possui movimentação processual desde junho de 2018. Já em 2017, fora ajuizada pela Associação Auditoria Cidadã da Dívida e Outros uma Ação Civil Pública em face da União, objetivando o cumprimento do mesmo artigo do ADCT, trazendo como fundamentos a persistente omissão do Congresso por quase 30 (trinta) anos, bem como as controvérsias jurídicas e econômicas em torno do tema. O Ministério Público Federal, em sua oitava na posição de *custos legis*, opinou pelo reconhecimento do descumprimento do comando constitucional em observância, pugnando, ao final, pelo deferimento dos pedidos ventilados na exordial.

Ao fim e ao cabo, o que se vislumbra é o descumprimento de um artigo constitucional, que muito bem delinea o procedimento que deveria ser realizado pelo órgão legislativo, e as diversas tentativas de efetivação que vêm sendo realizadas desde os idos dos anos 2000. Não se ignora a complexidade da questão colocada em debate, mas também não se pode olvidar a urgência da medida. Nesse sentido, e buscando acentuar os contornos estruturais das demandas que tramitam no Judiciário brasileiro, insurge-se a necessidade de encarar os processos judiciais que têm como objeto a auditoria como estruturais, o que será defendido a seguir.

---

<sup>19</sup> v. ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n° 59. Brasília-DF, 06 dez. 2012. Scanner. P. 3. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1536065#2%20-%20Peticao%20inicia>. Acesso em: 10 out. 2020.

### **3 OS PROCESSOS JUDICIAIS QUE TÊM COMO OBJETO O ARTIGO 26 DO ADCT SOB A PERSPECTIVA DO PROCESSO ESTRUTURAL**

Não há dúvidas de que o Estado Democrático de Direito exige cada vez mais uma aproximação harmônica e de afluência entre os poderes constituídos. Nesse sentido, ao menos hodiernamente, é inimaginável que o Judiciário fique apartado de questões sensíveis que, em tese, não lhe dizem respeito. É exatamente nesse sentido que a auditoria da dívida pública se insere, considerando que sua realização compete, como visto alhures, ao Congresso Nacional.

Com efeito, também restou assinalado que a disposição constitucional prevista no art. 26, do ADCT, consiste em genuíno preceito normativo que deve estar contemplado compulsoriamente pelo Poder Público, de modo que, juridicamente, obriga à realização da auditoria da dívida pública. Por conseguinte, em caso de omissão – inércia – no dever incumbido, a judicialização é alternativa que se impõe para a efetivação do referido preceito fundamental.

Contudo, evidentemente um processo dessa magnitude não guarda os mesmos contornos que um litígio qualquer. A complexidade que lhe é inerente implica em consequências muito além dos paradigmas jurídicos normalmente consagrados, sendo imperiosa a análise da auditoria da dívida pública por ordem judicial como um processo estrutural. Nessa finalidade, primeiro a definição e as características do processo estrutural devem ficar delimitadas para que, posteriormente, as consequências jurídicas práticas possam ser observadas e melhor adequadas na materialização do preceito fundamental aqui em comento.

Aparenta ser inquestionável que a noção de processo estrutural se formou na segunda metade do século XX, nos Estados Unidos da América, na apreciação pela Suprema Corte dos casos *Brown v. Board of Education of Topeka* e *Brown II*, oportunidade em que foi imposta transformação no sistema de ensino dual – entre negros e brancos – para o sistema unitário. O modo como tal transformação restou realizada pela atividade jurisdicional foi levado para outros campos de aplicação, como presídios superlotados, alojamentos públicos deficitários, hospitais psiquiátricos, creches insuficientes, entre outros.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> GALDINO, Matheus Souza. **Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2019, p. 22.

Acompanhando a lição de Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e Rafael Alexandria de Oliveira<sup>21</sup>, o conceito de processo estrutural pressupõe a existência de um problema estrutural. Este, ao seu turno, define-se por um estado de desconformidade, em possível situação de ilicitude contínua e permanente ou apenas de não correspondência ao estado ideal de coisas. Por conseguinte, a correção do problema estrutural somente é possível com a reorganização ou redefinição de determinado estado de desconformidade.

Deve-se destacar que o processo estrutural não se confunde com o mero processo coletivo. De todo modo, o litígio estrutural, em si mesmo, é um litígio coletivo irradiado, isto porque encontra subsídio em problemas que atingem grupos sociais diversificados, com intensidades e interesses variados. Por esse motivo, inclusive, os processos estruturais são policêntricos e não se encaixam nos esquemas processuais tradicionais.<sup>22</sup>

Com efeito, a compreensão do litígio estrutural está encadeada pela concretização dos direitos fundamentais, das decisões judiciais e da legitimidade democrática para tanto. Ademais, tendo em vista o estado de desconformidade a ser reajustado, como mencionado acima, a construção democrática do processo estrutural necessariamente precisa englobar o diálogo entre o Judiciário, Legislativo, Executivo e a Sociedade Civil.<sup>23</sup>

Todavia, antes de mais nada é preciso estabelecer que as problemáticas estruturantes levadas ao Judiciário, atreladas às necessidades de aplicabilidade dos preceitos normativos fundamentais, não significa transferir às Cortes a responsabilidade deficitária dos demais Poderes, transformando o julgador em engenheiro social com atuação antidemocrática.<sup>24</sup> Por isso mesmo o processo estrutural necessita encontrar respaldo, sobretudo, na legitimidade das medidas que forem sendo tomadas, fato que decisivamente pode ser atingido com a comunhão de interesses e a ampla participação, elementos que serão vistos logo adiante.

Ainda quanto à definição do processo estrutural, algumas características são marcantes para sua visualização. Novamente com base no que ensinam Fredie Didier Jr., Hermes Zaneti Jr. e

---

<sup>21</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI Jr., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303, p. 45-81, maio. 2020, p. 02 e 03.

<sup>22</sup> VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333-369, out. 2018, p. 07.

<sup>23</sup> JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 459 e 464.

<sup>24</sup> RODRIGUES, Luís Henrique Vieira; VARELLA, Luiz Henrique Borges. As structural injunctions e o direito processual brasileiro. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 529.

Rafael Alexandria de Oliveira<sup>25</sup>, os processos estruturais apresentam alguns pontos típicos, ainda que a presença de cada um não se faça necessária, bem como outros elementos que são essenciais. Sobre os primeiros, é comum que eles detenham multipolaridade, teor coletivo e complexo. Noutra giro, sempre haverá a presença de um problema estrutural, a implementação de um estado de coisas ideal, a marca de um procedimento bifásico e flexível, e a consensualidade.

Sendo aproximado é o abordado por Edilson Vitorelli<sup>26</sup> ao sustentar que o processo estrutural abarca um conflito de elevada complexidade, com múltiplos interesses envolvidos, sejam em oposição ou comunhão, mesmo que parcial, além de que o litígio estrutural implica a implementação de valores públicos relevantes, mas que por alguma razão não foi bem-sucedido espontaneamente, e que essa correção somente se faz possível a partir de uma reforma institucional, pública ou privada, para permitir a promoção do valor público afetado, de modo que:

Em resumo, litígios estruturais, para os efeitos do presente estudo, são aqueles que envolvem conflitos multipolares, de elevada complexidade, cujo objetivo é promover valores públicos pela via jurisdicional, mediante transformação de uma instituição pública ou privada. Há necessidade de reorganização de toda uma instituição, com alteração de seus processos internos, de sua estrutura burocrática e da mentalidade de seus agentes, para que ela passe a cumprir sua função de acordo com o valor afirmado pela decisão.

Dadas essas premissas iniciais, entendemos que a possibilidade da realização de auditoria da dívida pública através de ordem judicial se afigura como processo estrutural. É que a inexistência da referida auditoria revela definitivamente um estado não ideal de coisas, isso porque impede a verificação de legalidade e legitimidade do processo de endividamento, acarretando em prejuízos na gestão política e no desempenho de programas e operações governamentais.

Outrossim, o orçamento público fica comprometido para a concretização de outros interesses sociais simplesmente porque vultosas quantias estão sendo realocadas para uma dívida pública não auditada. Quer-se dizer, em vez da destinação de ativos para a efetivação de políticas públicas socialmente relevantes, obscuros pagamentos de acessórios, juros e amortizações são realizados indevidamente.

Cumprir destacar que o processo estrutural irá buscar a modificação no estado de ideal de coisas, tutelando essa desconformidade de modo imediato, a fim de possibilitar a efetivação de outros direitos que não necessariamente constituem o projeto de tutela objeto da medida estrutural,

---

<sup>25</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI Jr., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303, p. 45-81, maio. 2020, p. 06-08.

<sup>26</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 371-372.

aqueles distintos em conteúdo e, muitas vezes, titularidade.<sup>27</sup> Exatamente o caso da auditoria, que se realizada efetivamente, permitirá que os gastos com a dívida pública sejam readequados e que o montante financeiro seja realocado para a materialização de outros direitos fundamentais. Deve-se considerar, ainda, a total inércia do órgão competente em realizá-la, simplesmente ficando inerte com a obrigação disposta no art. 26, do ADCT.

Explanada a razão pela qual a realização de auditoria da dívida pública por determinação judicial deve ser enxergada como um processo estrutural, as consequências daí oriundas são imensas, repercussões sensivelmente relevantes para a lisura e legitimidade da atuação. É que se o Judiciário é legítimo para atuar num caso tão complexo e de elevado impacto social, econômico e político na condução pública brasileira, é imprescindível que se construam mecanismos adequados para a absorção dessa demanda.<sup>28</sup>

Desde já, crucial apontar que eventual determinação judicial pela auditoria pode ser considerada como antidemocrática, justamente por suposta invasão de uma esfera de Poder sobre outro. Ocorre que essa visão não é adequada, tendo em vista que reduz a democracia a uma forma de majoritarismo, medindo, ainda, as competências governamentais de forma estanque e isolada. Na verdade, a democracia deve servir para enxergar o funcionamento de toda instituição num sentido global e íntegro, em que cada esfera detém suas competências, mas que guardam maior ou menor conexão com os cidadãos.<sup>29</sup> Nesse sentido, o Judiciário é encarregado de assegurar a Constituição de forma inafastável, e mesmo com todas as ressalvas e críticas, “a doutrina mais progressista considera o processo coletivo, ainda que imperfeito, indispensável como estratégia de mudança social.”<sup>30</sup>

O primeiro grande impacto nesse tipo processual está na forma de participação. Conforme leciona Sérgio Cruz Arenhart:<sup>31</sup>

O processo estrutural deve assemelhar-se a uma ampla arena de debate, em que as várias posições e os vários interesses possam fazer-se ouvir e possam interferir na formação da solução jurisdicional. Se o judiciário deve chamar a si a difícil tarefa de interferir em

<sup>27</sup> GALDINO, Matheus Souza. **Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2019, p. 105.

<sup>28</sup> OSNA, Gustavo. Nem “tudo”, nem “nada” – decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 182.

<sup>29</sup> FISS, Owen. Fazendo da constituição uma verdade viva. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 31.

<sup>30</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 377.

<sup>31</sup> ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar: participação e representação de interesses concorrentes. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 448.

políticas públicas ou em questões complexas no plano econômico, social ou cultural, então é certo que o processo empregado para tanto deve servir como ambiente democrático de participação. Simulando o verdadeiro papel de um parlamento, constrói-se uma ferramenta adequada ao debate esperado, que legitima a atividade judicial.

Essa amplitude de participação promove o benefício de abertura aos demais poderes, às academias e autoridades nos setores, e à sociedade. Sem dúvidas viabiliza a articulação conjunta para dimensionar o problema estrutural e sua transformação.<sup>32</sup> Na proporção da abertura participativa, a obtenção da medida estruturante fica propícia ao consenso, isto é, além das técnicas de negociação referentes ao procedimento, quando aos ônus, poderes, faculdades e deveres, o próprio objeto do processo estrutural deve ser tratado pela consensualidade.<sup>33</sup> Nessa perspectiva, justamente para evitar uma incisiva intervenção judicial nas competências de outro Poder, a articulação se faz necessária para que, dialogicamente, a medida estrutural possa ser tomada.<sup>34</sup>

De mais a mais, no processo estrutural, justamente pelas suas características, diversos institutos precisam ser ressignificados. São vários os preceitos tradicionais afetados nessa seara, como a “congruência/demanda, interesse de agir, legitimidade, litisconsórcio, limites da coisa julgada, participação das partes atingidas pela demanda, dimensão de produção de prova, rigor temporal, amplitude do direito ao recurso, mediação e conciliação”<sup>35</sup>, tudo devido aos desafios que a solução do problema estrutural exige.

Tomemos como exemplo o art. 329, do CPC, que dispõe que o autor poderá aditar ou alterar o pedido ou a causa de pedir, independentemente do consentimento do réu, até a citação, ao tempo em que somente até o saneamento processual, com consentimento do réu, é possível tal aditamento ou alteração. É evidente que esse preceito não encontra irrestrito respaldo na complexidade do processo estrutural, pois a flexibilidade que se impõe num procedimento de tal característica exige adaptação na regra de estabilização objetiva da demanda.

---

<sup>32</sup> SANTOS, Karen Borges dos; LEMOS, Walter Gustavo da Silva; LEMOS, Vinícius Silva. O processo estrutural como instrumento adequado para a tutela dos direitos fundamentais e a necessidade de ressignificação do processo civil. **Revista Jurídica**: órgão nacional de doutrina, jurisprudência, legislação e crítica judiciária., ano 69, n. 506, dez. 2019, p. 31.

<sup>33</sup> DIDIER JR., Fredie; ZANETI Jr., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303, p. 45-81, maio. 2020, p. 09.

<sup>34</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 230.

<sup>35</sup> SANTOS, Karen Borges dos; LEMOS, Walter Gustavo da Silva; LEMOS, Vinícius Silva. O processo estrutural como instrumento adequado para a tutela dos direitos fundamentais e a necessidade de ressignificação do processo civil. **Revista Jurídica**: órgão nacional de doutrina, jurisprudência, legislação e crítica judiciária. Ano 69, n. 506, dez. 2019, p. 17.

A amplitude de participação no processo estrutural, decorrente da multipolaridade existente que marca o problema a ser encarado, e a própria flexibilização da estabilização da demanda, implicam, também, na afetação de outros institutos tradicionais, como a coisa julgada. A uma, objetivamente, porque a autoridade que torna imutável e indiscutível a decisão de mérito, conforme art. 502, do CPC, deverá, evidentemente, adentrar no que consiste o mérito do processo estrutural – complexo em sua inteireza e potencialmente variável faticamente. Segundo porque os limites subjetivos da coisa julgada, quando a lei – art. 506, do CPC – preceitua que a sentença faz coisa julgada entre as partes as quais é dada, não prejudicando terceiros, sofrem influência direta da enorme flexibilização a respeito de quem consistirá em parte e terceiro e o grau de participação de todos os envolvidos na relação processual.

O reflexo também pode ser facilmente constatado no que diz respeito aos prazos. Não deve causar estranheza a flexibilização da distribuição do tempo para a prática de determinado ato. Ora, se o processo estrutural lida com um problema estrutural, os prazos dispostos para a indicação de provas, ou sua produção, bem como a apresentação de defesa, apenas a título de exemplo, não devem ser necessariamente tratados com rigor e de forma preclusiva nos termos do processo tradicional.

Sobre a decisão ensimesmada, a intervenção judicial deve ser continuada, vez que exige fiscalização do efetivo cumprimento da medida estrutural tomada.<sup>36</sup> Outrossim, o julgador não fica limitado a analisar o pretérito e impor modificação no presente. Na verdade, há uma projeção futurística de organização e comportamento sobre as instituições destinatárias da ordem, ultrapassando o perfil clássico da jurisdição.<sup>37</sup> Também a respeito das decisões estruturantes, não se pode perder de vista que evidentemente inexistente um modelo fechado de formatação, que podem ser mais ou menos complexa.<sup>38</sup>

Importante que se diga, ainda, que as decisões estruturantes são legítimas exceções ao regime tradicional da separação de poderes. Por isso mesmo o processo estrutural deve ser visto de forma subsidiária, seja quando os mecanismos políticos ordinários reiteradamente falham nos seus deveres, muitas vezes por ausência de vontade política, notadamente no cumprimento dos preceitos

---

<sup>36</sup> OSNA, Gustavo. Nem “tudo”, nem “nada” – decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 184.

<sup>37</sup> VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 385.

<sup>38</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 225.



fundamentais, ou em aspectos internos à decisão, quando as ferramentas dialógicas e flexíveis não são suficientes para a implementação da decisão estruturante.<sup>39</sup>

Dadas as premissas do processo estrutural e algumas características que lhe decorrem que foram abordadas alhures, impõe-se refletir, apenas e tão somente para arrematar o raciocínio, quem detém, por exemplo, legitimidade para propor a ação relativa à auditoria da dívida pública, bem como quem detém legitimidade para intervir enquanto terceiro. Deve-se refletir, também, qual a construção da causa de pedir e a realização do(s) pedido(s), e como deve se proceder em virtude de eventual alteração nas circunstâncias fáticas. Ademais, questões tormentosas são de que modo o Judiciário será capaz de intervir em atribuição exclusiva do Congresso Nacional, bem como o que estará abarcado pela autoridade da coisa julgada. Da mesma forma, devem-se pensar quais provas seriam requeridas e como seriam produzidas.

Esses são apenas alguns questionamentos que têm o propósito de demonstrar a dificuldade para obtenção de respostas simples e objetivas, apenas atestando a necessidade de contornos que o processo estrutural oferece. Portanto, tendo em vista o fundamento de relevância da auditoria da dívida pública, seus impactos irradiados na sociedade e os benefícios que seriam dela decorrentes para a implementação de políticas públicas, definitivamente a inércia do Congresso Nacional é uma afronta ao estado ideal de coisas – verdadeiro problema estrutural decorrente do descumprimento do art. 26, do ADCT –, cabendo ao Judiciário intervir através da perspectiva do processo estrutural.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por tudo quanto exposto, importantes conclusões podem ser extraídas. A respeito da auditoria da dívida pública, não há dúvidas sobre sua importância instrumental. Ora, investigar a legalidade, legitimidade e outros pormenores da dívida permite a otimização dos gastos públicos e a melhor gestão financeira em outras áreas. É com a auditoria que se faz possível a justeza orçamentária e o consequente ajustamento das prioridades dos gastos estatais, a fim de efetivar outros interesses sociais sensivelmente relevantes.

---

<sup>39</sup> FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturais na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, 1, 2018, p. 227.

Em contrapartida, apesar de ser o procedimento previsto, a auditoria da dívida pública não pode ficar a mercê do Congresso Nacional, que permanece inerte e inoperante pelos mais variados motivos, apenas prejudicando direta ou indiretamente a sociedade. Nesse sentido, a atividade jurisdicional tem legitimidade suficiente para se imiscuir a respeito da questão, tanto que já constam, no Brasil, pelo menos dois importantes ajuizamentos.

Ocorre que a judicialização a respeito da auditoria da dívida pública enfrenta uma problemática tão complexa que o processo comum é incapaz de abarcar. E é com base nessa premissa que é possível enxergar tal questão sob a perspectiva do processo estrutural. Considerando que a inexistência da auditoria é um estado de coisas não ideal, a grande complexidade do problema, os interesses múltiplos irradiados, e a necessidade de um procedimento bifásico, flexível e de consensualidade, aspectos tradicionais do processo são ressignificados para lidar com o mais adequado deslinde do problema estrutural, tais como a participação de terceiros, a dimensão probatória, os rigores preclusivos e da coisa julgada, a amplitude recursal, dentre tantos outros pontos.

## REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Processo multipolar: participação e representação de interesses concorrentes. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017.

BEDJAOU, 1977, *apud* SALIBA, Aziz Tuff; CARDOSO, Maria Clara de M. M. Valadão. As dívidas odiosas e o Direito Internacional. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, ano 53, n. 209, p. 133-150, jan./mar. 2016. P. 136. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bistream/handle/id/520001/001063223.pdf>. Acesso em: 03 out. 2020.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI Jr., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. **Revista de Processo**, v. 303, p. 45-81, maio. 2020.

FACHIN, Melina Girardi; SCHINEMANN, Caio Cesar Bueno. Decisões estruturais na jurisdição constitucional brasileira: critérios processuais da tutela jurisdicional de direitos prestacionais. **Revista Estudos Institucionais**, v. 4, 1, 2018.

FATORELLI, Maria Lucia. **Auditoria cidadã da dívida dos Estados**. Brasília: Inove Editora, 2013.

FISS, Owen. Fazendo da constituição uma verdade viva. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017.

GALDINO, Matheus Souza. **Elementos para uma compreensão tipológica dos processos estruturais**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2019.

JOBIM, Marco Félix. Reflexões sobre a necessidade de uma teoria dos litígios estruturais. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017.

KLIASS, Paulo. Quem tem medo da auditoria da dívida pública? [s. 1], 20 jan. 2016. **Carta Maior**. p. 1. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Quem-tem-medo-da-auditoria-da-divida-publica-/7/35351>. Acesso em: 03 out. de 2020.

LOPES, João Gabriel Pimentel. **Auditoria da dívida pública sob a dimensão do direito à memória e à verdade**: contribuições a partir da – e para a – ADPF n. 59. 2013. 81f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) – UnB, Brasília, 2013. P. 35. Disponível em: [https://bdm.unb.br/bitstream/10483/4712/1/2013\\_JoaoGabrielPimentelLopes.pdf](https://bdm.unb.br/bitstream/10483/4712/1/2013_JoaoGabrielPimentelLopes.pdf). Acesso em: 05 out. 2020.

NOVA, Caroline Vila. 90% dos votantes pedem auditoria da dívida. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1409200023.htm>. Acesso em: 10 out. 2020.

OSNA, Gustavo. Nem “tudo”, nem “nada” – decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017.

RODRIGUES, Luís Henrique Vieira; VARELLA, Luiz Henrique Borges. As structural injunctions e o direito processual brasileiro. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017.

SANTOS, Karen Borges dos; LEMOS, Walter Gustavo da Silva; LEMOS, Vinícius Silva. O processo estrutural como instrumento adequado para a tutela dos direitos fundamentais e a necessidade de ressignificação do processo civil. **Revista Jurídica**: órgão nacional de doutrina, jurisprudência, legislação e crítica judiciária, ano 69, n. 506, dez. 2019.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais sociais e mínimo existencial. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. **Revista de Processo**, v. 284, p. 333-369, out. 2018.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais. In ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. (org). **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm, 2017.