

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
MESTRADO EM INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA**

**CONSTITUCIONALIDADE DOS ACORDOS FIRMADOS
ENTRE BRASIL E ARGENTINA COM O FMI**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Fernanda Pimentel da Silva

**Santa Maria, RS, Brasil
2007**

CONSTITUCIONALIDADE DOS ACORDOS FIRMADOS ENTRE BRASIL E ARGENTINA COM O FMI

por

Fernanda Pimentel da Silva

Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Mestrado em
Integração Latino-Americana da Universidade Federal de Santa Maria
(UFSM/RS), como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Integração Latino-Americana.

Orientador: Prof. PhD. Ricardo Seitenfus

Santa Maria, RS, Brasil

2007

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Mestrado em Integração Latino-Americana**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado

**CONSTITUCIONALIDADE DOS ACORDOS FIRMADOS ENTRE BRASIL
E ARGENTINA COM O FMI**

elaborada por

Fernanda Pimentel da Silva

como requisito parcial para a obtenção do grau de
Mestre em Integração Latino-Americana

COMISSÃO ORGANIZADORA

**Dr. Ricardo Antonio Silva Seitenfus – UFSM/RS
(Presidente/Orientador)**

Dr. João Ignácio Pires Lucas – UCS/RS

Dra. Jânia Maria Lopes Saldanha – UFSM/RS

Santa Maria, 06 de julho de 2007.

*Ao meu irmão Cristian
que sempre alegra meus
dias e apóia meus passos...*

AGRADECIMENTOS

Todas as conquistas na vida são resultado dos frutos do que recebemos, muito mais do que realmente fizemos. Por isso é tão importante e tão gratificante realizar nossos sonhos, já que eles são a prova de que estamos sempre muito bem acompanhados. Só determinação não basta, é preciso persistência, paciência, dedicação, e por vezes sozinho não seria possível se manter firme durante a caminhada.

Agradeço aos meus pais que estiveram sempre por perto, mesmo em momentos que não entendiam ao certo o caminho ou as razões que me guiavam, eles jamais deixaram de me apoiar e sempre me fizeram lembrar que tudo é possível com trabalho, dedicação e seriedade.

À minha avó que me ensina sempre as mais preciosas lições, quem não deixa que eu esqueça de ver sempre o lado bom do que acontece e de tudo que surge ao longo do caminho. À minha tia Ana Paula que durante a minha vida sempre demonstrou todo o amor que tem dando ele nas justas medidas que eu precisava sempre na hora certa e sempre com toda a doçura que só as pessoas com um coração enorme como o dela poderiam fazer.

Encontrei os “superpoderes” não apenas no Direito Argentino, mas também em meu orientador. Diferente daqueles existentes na legislação Argentina os “superpoderes” dele foram capazes de auxiliar até mesmo durante a caminhada solitária, incentivando, participando, motivando. Agradeço ao meu Professor Ricardo Seitenfus por ter sido mais que orientador, um verdadeiro mestre que demonstra como é possível transformar nossa realidade, fazer acontecer e principalmente que por sua experiência profissional e pessoal faz despertar em todos que o conhecem uma profunda admiração e respeito.

A Professora Adriana Dreyzin Klor, pessoa maravilhosa que o MILA me oportunizou conhecer e que mesmo distante está sempre presente em minha vida profissional e pessoal. Uma grande mulher, brilhante profissional e ser humano encantador que contagia a todos com a alegria de viver.

À Josianne Zanoto, minha grande amiga que durante todas as idas e vindas esteve presente. Uma irmã de coração que a vida me presenteou, quem me acolheu fazendo com que Santa Maria se tornasse meu lar, me ajudou todas as semanas como muito bom humor e alegria a suportar o cansaço de uma viagem de seiscentos quilômetros e que dividiu comigo o lar, o ombro, os livros, e a contagiante energia positiva que só ela e Sophia conseguem ter.

Ao meu amigo Marcus Salles, que foi o grande incentivador da escolha do meu tema e que sempre auxiliou na pesquisa, incentivou, instigou o meu crescimento. Um profissional admirável e um amigo fiel a quem sempre serei grata pelo apoio dedicado.

Também agradeço a Fernando Meinero, quem me apresentou o MILA e foi responsável pelo encontro com o que realmente me realizou: a pesquisa.

Ao meu irmão Cristian que é a luz da nossa casa, meu grande confidente, amigo, companheiro, quem faz uma imensa diferença nos meus dias. A ele que não mediu esforços para me acompanhar, que sacrificou as férias em Buenos Aires para pesquisar comigo. Por ser quem me defende sempre com todas as forças e me ama com a pureza de seu coração.

Ao Rodrigo, por toda a paciência que teve, por compreender as minhas ausências, por sempre ter uma palavra de conforto, por não me deixar desanimar jamais.

Aos meus amigos que ficaram em Caxias do Sul na torcida, que eu pouco via por estar sempre na estrada, mas que mesmo assim de alguma forma souberam participar e hoje dividem comigo a alegria dessa etapa concluída, especialmente a Tatiane Triches que não mediu esforços para participar de cada uma de minhas pequenas vitórias e a Bianca Sirena que participa sempre de minha vida mesmo quando um oceano tenta, em vão, nos afastar.

Ao MILA por ter aberto as portas do questionamento, por ter me oportunizado conhecer o mundo da pesquisa, por todas as leituras que me levaram tão longe e que hoje não permitem que eu me sente e veja a vida passar sem tentar fazer algo melhor, algo novo, algo construtivo. E principalmente por ter me ensinado que tenho muito ainda que caminhar.

A Dona Maristela por todas as explicações, auxílios, antes mesmo de ser aluna do MILA e que fazem com que quem chega se sinta acolhido, como parte de um projeto comprometido com o resultado.

Aos amigos em Santa Maria, especialmente a Luciane Carvalho que viajou, sorriu, estudou, pesquisou, participou incondicionalmente nesta etapa da minha vida e assim me presenteou com uma bela amizade.

“Você vê coisas e diz: por quê? Mas eu sonho coisas que nunca existiram e digo: Por que não?”

George Bernard Shaw

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Integração Latino-Americana
Universidade Federal de Santa Maria, RS, Brasil

CONSTITUCIONALIDADE DOS ACORDOS FIRMADOS ENTRE BRASIL E ARGENTINA COM O FMI

AUTOR: FERNANDA PIMENTEL DA SILVA
ORIENTADOR: PROF. PHD. RICARDO SEITENFUS
Data e Local da Defesa: Santa Maria, de de 2006.

A integração latino-americana exige esforços em conjunto. Para isso é necessário não apenas localizar os problemas, mas trabalhar em busca das mudanças, gerando questionamentos e incentivando a criação e respeito das regras jurídicas que organizam a sociedade. Quando o assunto é dívida externa, especialmente no Brasil e na Argentina, o panorama é muito parecido: o Fundo Monetário Internacional é declarado culpado de todos os males econômicos e sociais enquanto ninguém se ocupa de avaliar as condições em que se realizam os acordos *stand-by* com o organismo. Assim as regras aplicáveis para a execução de tais pactos, em ambos países, são abandonadas, dando espaço para o procedimento padrão do Fundo. Como consequência são concebidas políticas superficiais, baseadas em acordos com parâmetros divergentes daqueles ditados pelas normas constitucionais vigentes. No Brasil a participação do Legislativo é obrigatória, enquanto na Argentina é permitido que o Executivo utilize “superpoderes” legislando, apenas em situações excepcionais. Na prática observamos que em ambos países o Legislativo nunca está presente na negociação ou firma do pacto, comprovando a violação das regras legais e determinando a inconstitucionalidade de tais pactos.

PALAVRAS-CHAVE: Acordos *stand-by*. Fundo Monetário internacional. Inconstitucionalidade.

RESUMEN

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Integração Latino-Americana
Universidade Federal de Santa Maria, RS, Brasil

CONSTITUCIONALIDADE DOS ACORDOS FIRMADOS ENTRE BRASIL E ARGENTINA COM O FMI

AUTOR: FERNANDA PIMENTEL DA SILVA
ORIENTADOR: PROF. PHD. RICARDO SEITENFUS
Data e Local da Defesa: Santa Maria, de de 2006.

La integración de Latinoamérica exige esfuerzos conjuntos. No basta identificar los problemas, sino también trabajar por los cambios, generando cuestionamientos y incentivando la creación y respeto a las reglas jurídicas que organizan la sociedad. Cuando el tema es la deuda externa, en especial en Brasil y Argentina la situación es muy parecida: el Fondo monetario internacional es siempre el culpable de los males económicos y sociales, mientras nadie se ocupa de evaluar las condiciones en las que se desarrollan los acuerdos de giro con el órgano. De esa manera, las normas aplicables para la ejecución de dichos acuerdos, en los dos países, son abandonadas, dejando sitio para un procedimiento padrón del Fondo. Como consecuencia surgen políticas superficiales, basadas en acuerdos con parámetros que están de acuerdo con las normas constitucionales. En Brasil la participación del Legislativo es obligatoria, mientras que en Argentina es permitido que el Ejecutivo utilice “superpoderes” legislando, solamente en situaciones especiales. En la práctica, notamos que en ambos países el Legislativo nunca se hizo presente, sea en la negociación o desarrollo del pacto, comprobando la violación de las reglas legales y determinando la inconstitucionalidad de esos acuerdos.

PALABRAS-CLAVE: Acuerdos de giro. Fondo Monetario internacional. Inconstitucionalidad.

ABSTRACT

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Integração Latino-Americana
Universidade Federal de Santa Maria, RS, Brasil

CONSTITUCIONALIDADE DOS ACORDOS FIRMADOS ENTRE BRASIL E ARGENTINA COM O FMI

AUTOR: FERNANDA PIMENTEL DA SILVA
ORIENTADOR: PROF. PHD. RICARDO SEITENFUS
Data e Local da Defesa: Santa Maria, de de 2006.

The Latin-American integration requires joint efforts. This means that not only do we have to identify the problems, but also endeavor to achieve changes, generating questioning and encouraging the creation of and respect for lawful rules that organize society. Where external debt is concerned, especially Brazil's and Argentina's, the picture is much the same: The International Monetary Fund is found guilty of all economic and social problems, while no one takes charge of evaluating under what conditions the stand-by agreements with the organization are made. Thus, rules that apply to the signing of such pacts, in both countries, are abandoned, giving way for the IMF's standard procedures to be adopted. Consequently, superficial policies, based in agreements with parameters different from those defined by the current constitutional rules, are adopted. In Brazil, the participation of the Legislative body is compulsory, whereas in Argentina it is possible for the President to make use of "superpowers" and make laws, in very special cases. What we can see is that, in practice, in both countries the Legislative body never participates in the negotiation or closing of the pact, which is proof of the violation of legal rules and which determines the non-constitutionality of such pacts.

Key Words: Stand-by Agreements. International Monetary Fund. Non-constitutionality.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

art.	Artigo
BIRD	Banco Interamericano para a Reconstrução e Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
CN	Constituição Nacional
coord	coordenador
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo
DEG	Direitos Especiais de Giro
DES	Direitos Especiais de Saque
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	General Agreement Tarifs and Trade (Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio)
JGM	Jefe de Gabinete de Ministros (Chefe de Gabinete de Ministros)
MERCOSUL	Mercado Comum do Cone Sul
n.	número
OIT	Organização Internacional do Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
org.	organizador
p.	página
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility
SBA	Stand-by Arrangements
SFI	Sistema financeiro Internacional

SUMÁRIO

Introdução	15
1. FMI: História, conceito e relacionamento com Brasil e Argentina	22
1.1. Surgimento e estrutura do Fundo	22
1.1.1. Composição e mecanismos de cooperação	25
1.1.2. Modalidades de acordos de cooperação	30
1.2. Histórico de relacionamento do Fundo Monetário Internacional com o Brasil e Argentina	35
1.2.1. Brasil e FMI	35
1.2.2. O FMI e a Argentina: evolução histórica do endividamento.....	42
2. Constitucionalidade dos acordos firmados com o FMI	51
2.1. Análise da natureza jurídica dos acordos firmados entre Brasil e FMI.....	51
2.1.1. Formalidades dos acordos stand-by	52
2.1.2. Ausência do legislativo e constitucionalidade dos acordos	61
2.2. Argentina e FMI	70
2.2.1. Os acuerdos ejecutivos	71
2.2.2. As medidas de urgência e sua constitucionalidade	75
Considerações finais	85
Referências bibliográficas	90

Anexos.....97

LISTA DE ANEXOS

- **Anexo** – Sentencia petición 14.467 de título Olmos, Alejandro.....98

INTRODUÇÃO

*O que mais preocupa não é nem o grito dos violentos,
dos corruptos, dos desonestos, dos sem caráter, dos sem ética.*

O que mais preocupa é o silêncio dos bons.

Martin Luther King

A iniciativa de desenvolver o presente estudo surgiu durante o exercício da advocacia. Trabalhando com Direito Bancário, mesmo antes de concluir a graduação, foram inúmeras às vezes que me deparei com devedores que assumiram compromissos com instituições sem conhecer exatamente os termos daquele acordo e que, com o passar do tempo, acabaram vencidos pelas elevadas taxas de juros e encargos aplicados.

“Na relação jurídica entre os bancos comerciais e os clientes ressalta essa desigualdade a partir do poder econômico dos bancos”.¹ Observando os contratos firmados, notava-se que eles geralmente estavam em desacordo com o ordenamento

¹ ALVES, Vilson Rodrigues. **Responsabilidade civil dos estabelecimentos bancários: responsabilidade civil bancária**. 2ª ed. Campinas: Bookseller, 1999. p. 97.

pátrio vigente, se tratando geralmente de típico termo de adesão unilateralmente produzido e objetivando claramente a imposição de vontade da instituição financeira.

Além disso, algumas vezes a condição financeira do devedor havia sido alterada bruscamente, distanciando-o ainda mais da liquidação do débito e agravando a situação de desigualdade contratual.

Revisando os contratos, passei a me questionar como seriam os pactos firmados pelo Brasil com seus credores, especialmente com o Fundo Monetário Internacional (FMI) que sempre é citado como o responsável por dificuldades que o país enfrenta. O conhecimento das particularidades dessa relação e a constitucionalidade de tais procedimentos motivaram o estudo que se apresenta a seguir. Afinal, são constitucionais os acordos firmados com o FMI?

A Aldeia Global vem apresentando constantes alterações que diminuem as distâncias geográficas e aproximam os povos. “La revolución tecnológica a la que han llegado las naciones industrializadas, crea de forma imperativa nuevas alternativas para evitar el estancamiento y el posible hundimiento del sistema capitalista”.² E assim aparecem novos mecanismos, aumentando a interligação entre os povos e compartilhando os efeitos de tais fatos.

A consequência disso tem sido que muito tem se falado no Fenômeno Global, ora como benéfico, ora como o grande responsável pelos problemas mundiais. É a globalização: justificativa para diversos posicionamentos e sempre citada quando se parte para a análise da conjuntura internacional atual.

Hoje ninguém mais pode se dar ao luxo de dizer que mora no planeta Terra e desembarca a hora em que quiser. Não dá para mandar parar a Terra e dizer não está me agradando e eu vou procurar outra região. As regiões já estão integradas econômica, politicamente, financeiramente e eu diria até cultural e

² HENAO, Rafael Gómez. Concepción del mundo y libre cambio. In: **TEMAS Y reflexiones**. Ibagué: Corporación Universitaria de Ibagué Fondo Editorial Facultad de ciencias económicas y administrativas, año 5, nº 5, abril de 2001.p. 67.

ideologicamente. Esta integração se impôs pela força dos fatos, pelo desenvolvimento histórico desses últimos anos.³

Nos nossos dias não há como ignorar a proximidade de sociedades até então aparentemente distantes e a interligação dos povos, especialmente por meio da vida comercial que, impulsionada pelo Fenômeno Global, continua tecendo linhas que interligam os entes internacionais. Porém, posicionar-se simplesmente a favor ou contra é conduta incoerente e equivocada.

É importante, antes de tudo, conhecer a realidade fática e não aquela apresentada pela mídia ou formadora do senso comum. Para isso é preciso analisar os conceitos e particularidades que definem os fatos vivenciados pela nossa sociedade global.

Notamos que a generalização não se aplica apenas à Globalização, posto que certas posições são aceitas sem qualquer questionamento e divulgadas pela mídia determinando entes “bons” e “maus”, sem qualquer respaldo jurídico, legal ou fático. Independente do propósito, a atitude irresponsável e tendenciosa cala o debate, cria padrões sem fundamento e acaba muitas vezes por dificultar a resolução dos problemas que afligem as comunidades.

As organizações internacionais surgem em dois momentos distintos. Primeiramente em meados do século XIX, diante da necessidade de cooperação em temas relacionados com comunicação, transportes, produção e comercialização de bens, ocorrem várias conferências internacionais que por sua vez geram regras que originam Organismos Internacionais. Anos após e com o final da Segunda Guerra Mundial se faz imprescindível a criação de mecanismos para auxiliarem no “marcante

³ SANDRONI, Paulo. Políticas econômicas na América Latina. In: VENTURA, Deisy de Freitas Lima (org). **América Latina: cidadania, desenvolvimento e Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. p. 167-168.

desnível de desenvolvimento entre os países-membros das Nações Unidas”⁴ surgindo assim novos Organismos Internacionais.

Atualmente os Organismos dispõem de objetivos específicos para auxiliar a convivência pacífica e facilitar a vida dos atores sociais, desempenham papel fundamental na nova estrutura internacional e, por conseqüência, suportam as mesmas críticas dirigidas à globalização.

Tais Organismos estão constantemente em pauta, são pouco conhecidos e por vezes são designados como responsáveis pelos problemas nacionais. Tais posicionamentos, muitas vezes, escondem atos em desacordos com as regras legais vigentes e se baseiam unicamente em interesses específicos, servindo como mera justificativa para quem não pretende resolver os problemas do país.

Essa é uma postura nociva que acaba impedindo o surgimento de iniciativas capazes de auxiliarem no desenvolvimento de respostas eficientes aos anseios da população dos países em vias de desenvolvimento. Afinal, enquanto a população acreditar que a responsabilidade pelos problemas internos é externa, não existirão buscas por mudanças ou identificação de pontos a serem alterados. Por conseqüência, sem cobranças não há necessidade clara de transformações na conduta do Estado ou de seus governantes.

A exemplo de tal situação, temos o endividamento dos países latino-americanos, no qual “as crises, sobretudo as de endividamento externo, são protagonistas da vida econômica pelo menos desde que os países da região tornaram-se independentes, há quase dois séculos”⁵ e que comumente lança o Fundo Monetário Internacional no alvo de inúmeras críticas, assumindo o papel de responsável pelos

⁴ SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. **Manual das Organizações Internacionais**. 4.ed. rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 182.

⁵ QUADROS, Salomão. Dívidas Externas na América Latina: os anos 30 e 80 revisitados. In: JUNG, Winfried. **Dívidas externas na América latina e a crise financeira internacional**. São Paulo: Centro de Estudos Konrad Adenauer Stiftung, 1999.p. 67.

resultados negativos suportados pelos países e aí está assentada a importância do presente estudo.

O Organismo é traduzido como grande banco e mandante das políticas internas⁶ que impõe todas as regras responsáveis pelos problemas locais. Mas em que medida pode o Fundo Monetário Internacional ser considerado uma instituição financeira? Será que o problema enfrentado pelos países em vias de desenvolvimento que recorrem ao Fundo pode ser atribuído somente a ele?

Cabe ao pesquisador apresentar à sociedade a interpretação imparcial dos fatos sem miopias convencionais ou tendenciosas. Pensando em responder a tais inquietudes se desenvolve o presente estudo que procura compreender o que é o FMI e como ele opera nos países-membros para assim verificar se as consequências maléficas suportadas pelas nações vizinhas,⁷ são originárias das deliberações do FMI e qual a participação de nossos governantes em tais efeitos gerados pelos compromissos firmados.

Pensando em ampliar o debate e conhecer as particularidades dos pactos firmados com tal Organismo, passaremos a analisar a natureza jurídica de tais acordos existentes com o Fundo. Passo seguinte será tratar da constitucionalidade de ditos instrumentos frente ao ordenamento jurídico brasileiro e também ao argentino de forma comparada.

A primeira parte do trabalho trará a composição e organização do FMI, apresentando, ainda de forma sucinta, o histórico de relacionamento entre Brasil e Argentina com o Fundo.

⁶ Nota-se posicionamento de Chossudovsky: “Desde o começo dos anos 80, os programas de ‘estabilização macroeconômica’ e de ‘ajuste estrutural’ impostos pelo FMI e pelo Banco Mundial aos países em desenvolvimento (como condição para a renegociação da dívida externa) têm levado centenas de milhões de pessoas ao empobrecimento.” CHOSSUDOVSKY, Michel. **A Globalização da Pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial**. São Paulo: Moderna, 1999. p. 26.

⁷ Brasil e Argentina são os países de maior contato com o organismo dentre as que compõem o bloco mercosulino.

O passo seguinte é a análise jurídica específica das relações entre o Brasil e o FMI, bem como da Argentina com o FMI, posto que tais países têm papéis de suma importância regional e de grande destaque no processo integracionista, do qual fazem parte na América Latina. Com economias diretamente ligadas em razão do volume elevado de comércio entre tais países, é basilar a compreensão de como é tratada a relação com o organismo pelos parceiros do Mercosul, visando assim, identificar fontes auxiliaadoras da integração regional pretendida pelo bloco.

Durante los primeros años del proceso de acercamiento entre Brasil y Argentina, la integración “real” entre ambas economías tenía un impacto marginal en el mundo de los negocios de ambos países. En este escenario, los vaivenes en la macroeconomía de cada país socio –y fundamentalmente en el tipo de cambio bilateral – tenían un relativo bajo impacto en las agendas vinculadas al proceso de integración.

Cuando a lo largo de los años noventa los agentes económicos fueron tomando conciencia respecto de la irreversibilidad del proceso, *pari passu* los incrementos en las interdependencias recíprocas, los temas relacionados con los desequilibrios cambiarios (reales o supuestos), las asimetrías y los mecanismos sectoriales de compensación fueron pasando a ocupar un lugar de creciente importancia de la agenda de política comercial de los dos socios.⁸

Com a observação dos procedimentos adotados por ambos países, no momento de composição dos acordos *stand-by*, pretende-se descobrir os caminhos seguidos pelos governantes, se estão em conformidade com as regras jurídicas, especialmente àquelas ditadas pelas Constituições Nacionais e se estão sendo respeitadas.

O foco está em, através da análise, verificar se realmente estão sendo atendidas as exigências legais internas e ainda se os resultados de tais acordos são frutos apenas das práticas e medidas do FMI.

Para ilustrar o tema, em anexo segue sentença prolatada sobre o tema no Judiciário Argentino, uma vez que se trata do único documento emitido por tal Poder acerca do relacionamento entre Argentina e FMI. O material é de suma importância não

⁸ROZEMBERG, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo. **El proceso de integración Argentina – Brasil en perspectiva:** el ciclo cambiario y la relación publico-privada en Argentina. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=784838>. Acesso em: 31 jan. 2007.

apenas por ser o único com riqueza de conteúdo, mas principalmente por conter não apenas a base legal para a inconstitucionalidade, mas também apontar a necessidade de providências pelos demais poderes.

Visando descobrir o papel do Governo no procedimento e nos resultados obtidos com o endividamento sob o prisma jurídico, partimos para o estudo de caso proposto acerca da constitucionalidade dos acordos *stand-by*, firmados pelo Brasil e pela Argentina com o FMI.

1. FMI: HISTÓRIA, CONCEITOS E RELACIONAMENTO

Antes de adentrar no estudo específico das relações existentes entre os países Brasil e Argentina com o FMI é necessário conhecer o funcionamento básico do Organismo Internacional e seus mecanismos. Para isso, é necessário retornar no tempo, e assim encontrar as origens da Organização.

1.1. Surgimento e estrutura do Fundo

No mesmo ano em que os Estados Unidos da América ingressou na Segunda Guerra Mundial ele também declarou interesse na criação de uma nova ordem mundial multilateral e liberal, em resposta ao modelo repleto de restrições e bilateral que reinava na década de 30 – após a Primeira Guerra Mundial⁹ o comércio mudou radicalmente, passando a apresentar características fortes de nacionalismo econômico sem precedentes.

⁹ Não obstante, ao final da Primeira Guerra Mundial e sobretudo após a Segunda, a conjunção de vontades dos Estados fez nascer um novo ator. Pela expressão de um consentimento coletivo, os Estados delegaram funções específicas e delimitadas às Organizações Internacionais (OI). SEITENFUS, Ricardo Antonio Silva. **Relações Internacionais**. Barueri: Manole, 2004. p.70.

O conjunto das normas que foram negociadas para a construção de um SFI, capaz de substituir o anterior (libra-ouro), tinha como fim lidar com os desequilíbrios externos dos diversos países participantes e indicar parâmetros para eventuais alterações nos valores das moedas nacionais, como forma de evitar a repetição das crises vividas na década de 1930.¹⁰

Diante do enfraquecimento das Nações perdedoras e pensando em “evitar um retorno à desordem monetária internacional do período entre as duas guerras, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha resolvem lançar as bases de um novo sistema apto a garantir a estabilidade na economia mundial do pós-guerra”.¹¹

Para isso, durante três semanas de julho de 1944, do dia 1º ao dia 22, 730 delegados de 44 países do Mundo então em guerra, reuniram-se no Hotel Mount Washington, em Bretton Woods, New Hampshire, nos Estados Unidos, lançando propostas visando a busca de alternativas capazes de auxiliar no fortalecimento dos pilares econômicos da sociedade Internacional.

E foi com base em tal propósito que aconteceu a conferência¹² de Bretton Woods. Como resultado do encontro nasceu o tripé formado pelo Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento, a Organização Internacional do Comércio¹³ e o FMI.

No que tange ao Fundo Monetário, foram defendidas duas propostas com similaridades e divergências, uma delas fruto dos estudos do economista John Maynard Keynes personalidade de grande influência na Grã-Bretanha da época e a outra apresentada pelo Americano Harry Dexter White (funcionário do Tesouro americano).

¹⁰ LEITE, André Marques. **As instabilidades do sistema financeiro internacional**. Monografia (bacharel em Relações internacionais) - Universidade do Vale do Itajaí. São Jose, 2005. Disponível em: <http://ssooweb01.univali.br/prof/ACYR%20OSMAR%20D%20LIVEIRA/agripa/acyr/chatter/as%20instabilidades%20do%20Sistema%20Financeiro%20Internacional.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2007.

¹¹ LENAIN, Patrick. **O FMI: o Fundo Monetário Internacional**. Barueri: Manole, 2003. p. 09.

¹² Conferência Monetária e Financeira Internacional das Nações Unidas e Associadas realizada em Bretton Woods.

¹³ A OIT não saiu do papel, no entanto, posteriormente surgiu o General Agreement on Tariffs and Trade – GATT – que com o passar dos anos deu origem à Organização Mundial do Comércio – OMC.

Concebida por John Maynard Keynes, em 1941 (reformulada em 1943), a primeira proposta definia a criação de uma união monetária designada União de Compensação Internacional, com uma moeda bancária, o bancor, cujo valor seria fixado em ouro, como parâmetro para a balança de pagamentos internacionais. Já o segundo plano idealizador pela escola norte-americana em 1943, previa a criação de duas instituições jurídicas um fundo de estabilização e um banco. Harry Dexter White propunha nesse aspecto a promoção das relações monetárias internacionais no que se refere à estabilização das taxas de câmbio com a unidade de conta designada de unitas.¹⁴

Ainda que ambos tivessem desenvolvido seus projetos separadamente o resultado foi parecido, posto que embora apenas a proposta inglesa contivesse a criação de um Banco Central Internacional, ambas idéias traziam a emissão e criação de moeda própria por parte do organismo que seria criado.

Da união de idéias dos economistas com maior influência de Harry, após algumas reuniões do Governo Britânico e do Americano, adaptando o organismo para se tornar um mecanismo de auxílio temporário quando se tratasse de problemas conjunturais e não estruturais. E assim surgiu o FMI - Fundo Monetário Internacional - cujo objetivo seria auxiliar as nações que por algum motivo tivessem sua base econômica temporariamente fragilizada, analisando sempre o caráter temporal de tal abalo e a necessidade de urgência na obtenção do recurso financeiro.

O Fundo foi concebido como uma instituição monetária encarregada de supervisionar acordos monetários internacionais. Os seus poderes de empréstimo foram estabelecidos com o objetivo de manter a sua capacidade de contribuir para esse fim através da assistência aos seus membros, possibilitando que solucionem seus déficits de pagamento sem adotarem medidas que possam ameaçar a prosperidade nacional e internacional. Tal objetivo foi entendido como significando tanto uma restrição para que os países evitassem deflacionar até um ponto que compromettesse o pleno emprego quanto uma proscrição da depreciação competitiva e uma prevenção contra a imposição de restrições comerciais para propósitos de pagamento.¹⁵

¹⁴ SOUZA, David Martins de. A estrutura jurídica do FMI e as políticas de desenvolvimento: o fechamento operacional entre a economia e o direito sob a égide do capital globalizado. **O sino de Samuel**: Jornal da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, nº 78. ano 2004. p.12.

¹⁵ BERGSTEN, C. Fred; CLINE, WILLIAM r.; WILLIAMSON, John. **FMI e países em desenvolvimento**: políticas e alternativas. Rio de Janeiro: Editorial Nórdica, 1986. p. 14.

E daí nasce o Organismo¹⁶ que possibilita, mediante acordo firmado, a obtenção de numerários¹⁷ necessários para o auxílio da Nação que o solicita e que se compromete a atingir as metas propostas.

O sistema que caberia ao Fundo zelar foi desenhando a partir das experiências traumáticas com flutuações de taxas de câmbio no período entre as duas Guerras mundiais, que estimularam movimentos de desvalorização competitiva e levaram de fato à redução do volume de comércio internacional. Assim, o novo sistema estava centrado na manutenção da estabilidade das taxas de câmbio e na provisão de liquidez, quando necessário.¹⁸

O FMI surgiu comprometido com a liberalização do comércio através de negociações multilaterais contemplando o princípio da não-discriminação. Visava ainda determinar acordo no sentido de que as transações em conta corrente deviam estar isentas de controles, sendo, no entanto permitidos controles da liberdade de movimentação de capitais e, que as taxas de câmbio deviam ser fixadas ou vinculadas e de que, embora um país pudesse alterar sua taxa de câmbio, deveria consultar o FMI antes de adotar mudanças de vulto.¹⁹

1.1.1 Composição e mecanismos de cooperação

O Fundo Monetário Internacional é composto por membros fundadores e membros eleitos,²⁰ apresentando estrutura comumente adotada pelas Instituições Financeiras, e talvez aí esteja assentada uma de suas maiores diferenças em comparação com as demais Organizações Internacionais.

¹⁶ O Fundo Monetário Internacional é considerado organismo internacional sendo sujeito de direito internacional público. Sendo Organismo internacional todos os seus pertences, propriedades, rendimentos e transações estão isentos de qualquer carga tributária. Sobre o tema, ver Mazzuoli, Valério de Oliveira. Os acordos *stand-by* com o FMI e a Competência Internacional do Ministério da Fazenda. **Revista Forense**. Rio de Janeiro, 2003, v. 370, 2003. p.80.

¹⁷ O FMI não empresta, ele possibilita que o Estado possa utilizar os recursos do Fundo, através de saque. Além disso, ele dispõe também de serviços técnicos conforme será tratado a seguir.

¹⁸ GONÇAVES, Reinaldo; BAUMANN, Renato; CANUTO, Otaviano; PRADO, Luiz Carlos Delorme. **A nova economia Internacional: uma perspectiva brasileira**. – Rio de Janeiro: Campus, 1998. p. 282.

¹⁹ GILPIN, Robert. **O desafio do capitalismo global**. Rio de Janeiro: Record, 2004. p.84.

²⁰ São aqueles que mesmo não tendo participado da Conferência de Bretton Woods, ingressaram posteriormente durante os anos de atividade do Organismo.

Quando da sua criação, os objetivos do FMI, conforme seu convênio de Constituição elencados no art. 1²¹ eram: fomentar a cooperação monetária internacional, facilitar a expansão e o crescimento equilibrado do comércio Internacional, fomentar a estabilidade cambial e auxiliar na credibilidade dos países membros, disponibilizando mecanismos financeiros capazes de auxiliar na resolução de problema temporário.

O FMI foi criado para exercer cuidadosa e eficaz vigilância sobre as finanças internacionais. Destina-se a zelar pela estabilidade financeira e cambial dos países-membros. De certa forma coordena e superintende o Sistema Financeiro Internacional, que normalmente segue sua orientação. Entre suas principais atribuições, sobressai a de prestar socorro aos países-sócios com graves problemas no balanço de pagamentos.²²

O Fundo Monetário Internacional sempre preferiu adotar a expressão cooperação e não empréstimo, afirmando que seu objetivo é auxiliar o país e não simplesmente disponibilizar recursos financeiros.

As operações financeiras com o Fundo Monetário Internacional, às quais recorrem os seus países-membros, têm por finalidade fornecer a estes últimos um auxílio temporário de sustentação às suas dificuldades passageiras de balanço de pagamentos.²³

Para a tomada de decisões, a autoridade decisória máxima do FMI é a Assembléia de Governadores, formada por um representante titular e um alterno de cada país membro, que na maioria das vezes são os ministros da economia ou presidentes dos bancos centrais.

²¹ Ainda que o texto legal siga com a mesma redação, o FMI apresenta atualmente outras características que serão notícias a seguir no presente trabalho.

²² BRUM, Argemiro Jacob. **O Brasil no FMI**. Petrópolis: Vozes, 1984. p.15.

²³ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Algumas considerações sobre a natureza jurídica dos acordos SAF/ESAF e dos arranjos PRGF com o FMI. **Revista Nacional de Direito e Jurisprudência**. Ribeirão Preto, V.6.n. 70, out.2005.p. 44.

Importante salientar, que ao contrário do que normalmente acontece nos demais organismos internacionais, no FMI os votos não são iguais entre os países-membros. O valor do voto corresponde proporcionalmente às quotas integralizadas pelo país votante, sendo limitada a participação à parcela de quotas que o país dispõe no Organismo.

O Organismo conta com funcionários para tratar dos aspectos de pessoal, técnico e administrativo. Além disso, o Fundo compreende também a diretoria executiva que é composta por vinte e quatro membros eleitos ou indicados pelos países ou grupos de países-membros, é responsável pelas atividades operacionais do Fundo e devendo apresentar os resultados das pesquisas efetuadas uma vez ao ano para a Assembléia de Governadores.

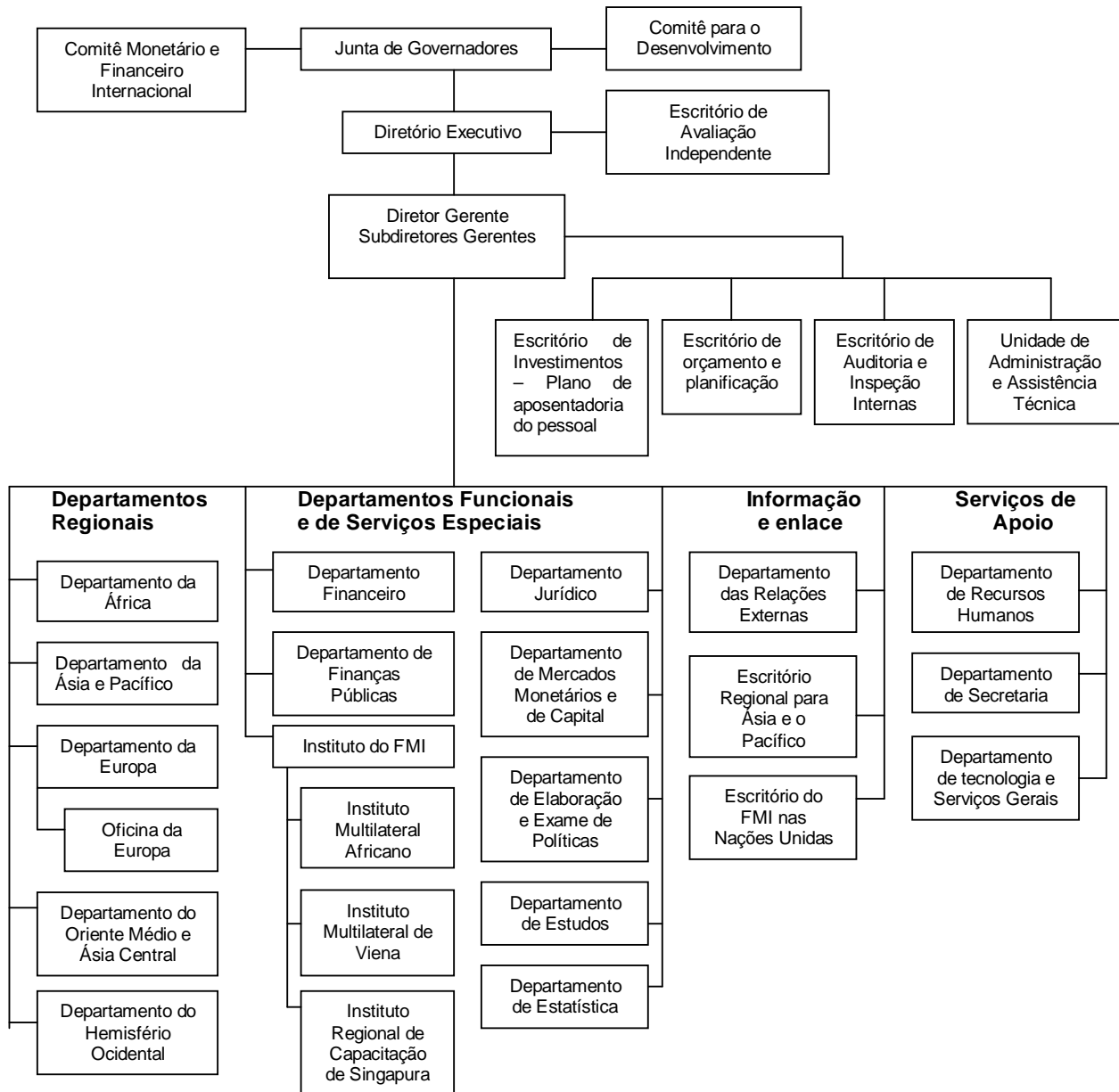
A diretoria executiva é responsável pela análise da situação específica de países ou no exame de questões como o estado da economia mundial e do mercado internacional de capitais, a situação econômica da instituição, monitoramento econômico e programas de assistência²⁴ do Fundo, visando fornecer as informações necessárias para que o Organismo desempenhe sua função de auxiliar no panorama econômico mundial.

El FMI, en su calidad de institución de cooperación monetaria mundial, comparte sus conocimientos sobre políticas económicas y financieras con los países miembros a través de otras modalidades. Primero, ofrece asesoramiento cuando concede *préstamos* a los países en épocas de crisis económica. Asimismo ofrece asesoramiento como parte de su responsabilidad de hacer un seguimiento continuo de las políticas económicas de sus 184 países miembros, a nivel individual, mundial y regional. Este control y análisis, llamado *supervisión*, permite al FMI señalar cuándo se asoman peligros económicos y cuándo las políticas de un país miembro amenazan con perjudicar al país mismo o a otros miembros de la institución. A través de la supervisión, la comunidad internacional tiene voz en el asesoramiento sobre políticas que se presta a nivel nacional.²⁵

²⁴ A assistência pode ser financeira ou técnica. As principais formas de assistência técnica são nas seguintes áreas: de desenvolvimento e implementação de políticas macroeconômicas; reforma do sistema bancário e financeiro; reforma fiscal; reforma e organização de dados estatísticos; reforma jurídica na legislação financeira aplicável em relações nacionais e internacionais. Sobre o tema ver: <http://www.imf.org>

²⁵ CLIFT, Jeremy (org). **La Asistencia técnica del FMI**: transferencia de conocimientos y prácticas óptimas. Washington: Fondo Monetario Internacional, 2003. p. 4.

Organograma do Fundo Monetário Internacional²⁶



Para ingressar no Organismo, a regra continua sendo a mesma. O país interessado em filiar-se deve estar no controle de suas relações internacionais e aptos para arcar com as obrigações dispostas no convênio constitutivo. Para ingressar no Organismo ele integraliza sua quota de acordo com sua representatividade no contexto

²⁶ Fonte: www.imf.org

internacional. O Convênio Constitutivo do Fundo Monetário Internacional determina em sua Seção I que: “A cada país-membro será designada uma cota expressa em direitos especiais de giro.”²⁷

cada membro do fundo tem uma quota, atualmente expressa em SDR – *Special Drawing Rights* (DES – Direitos Especiais de Saque). A quota do país-membro representa a sua subscrição no “capital” do FMI, sua porção nas alocações de DES e também indica o seu poder de voto e de acesso aos recursos do fundo. A quota de cada país-membro foi fixada tendo em vista, aproximadamente, a respectiva posição no comércio internacional.²⁸

Com base na cota integralizada, é determinado o valor máximo de saques que será disponibilizado ao país-membro, quando solicitada a autorização para saque²⁹.

Desde a sua criação até 1969 – quando foram criados os Direitos Especiais de Saque - as operações financeiras do Fundo eram feitas exclusivamente em ouro e nas moedas nacionais dos países-membros. Cada país-membro tem uma quota – normalmente 25% em ouro e 75% em sua própria moeda – que serve como referencial para o montante ao qual o país pode aceder nos financiamentos feitos pelo Fundo: cada país pode tem direito automático a tomar emprestado valor correspondente a até 25% de sua quota sem qualquer condicionalidade específica. A partir daquele limite as autoridades nacionais devem se submeter a um conjunto de medidas, definidas em conjunto com o corpo técnico do Fundo.³⁰

Inicialmente era necessário 25% em ouro, no entanto, com o passar do tempo e diante das alterações do Sistema Financeiro Internacional, passou a ser permitida a quitação das quotas de outra maneira.

²⁷ SEITENFUS, Ricardo. **Legislação Internacional**. Barueri: Manole, 2004.p. 1709.

²⁸ FRACAROLLI, Luiz Machado. Fundo Monetário Internacional (FMI). Aspectos jurídicos de suas operações de suporte econômico aos países membros, aspecto não contratual. **Revista de direito mercantil**, 2000. n. 119, p. 112.

²⁹ Inicialmente, o valor do Direito especial de Saque se definiu como um valor equivalente a 0,888671 gramas de ouro fino, que, e era também equivalente a um dólar de EE.UU. No entanto, ao cair o sistema de Bretton Woods em 1973, o DES se redefiniu com base em uma gama de moedas, atualmente integrada pelo dólar de EE.UU., o euro, a libra esterlina y o yen japonês. O valor do DES em dólares de EE.UU. é publicado diariamente no site do FMI na Internet e se calcula somando determinados montes das quatro moedas valorados em dólares de EE.UU., sobre a base dos tipos de cambio cotizados ao meio dia no mercado de Londres. Fonte: www.imf.org

³⁰ GONÇAVES; BAUMANN; CANUTO; PRADO. **A nova ...** op. cit., p. 283.

Desta forma, o Fundo passou a aceitar moedas de alta conversibilidade internacional (como o dólar norte americano, euro, iene ou a libra esterlina), ao invés dos 25% em ativos serem pagos somente em ouro, enquanto o resto do débito continua sendo pago na moeda do país-membro. Em relação aos recursos para constituir o FMI, os EUA têm a maior quota (17,46%), seguindo do Japão (6,26%), Alemanha (6,11%), França e Grã-bretanha (5,05%), Arábia Saudita (3,28%), China e Canadá (2,99%). O Brasil tem 1,43% das quotas do Fundo. Em 2004, existem 184 membros do Fundo.³¹

Com o passar dos anos surgiram alterações no Fundo, aumentando de forma gradativa, o número de países-membros, que inicialmente eram pouco mais de quarenta até chegar aos dias atuais contando com cento e oitenta e quatro países. Além disso, também foram sendo alteradas regras externas e internas do FMI, relativas ao funcionamento, posição na esfera internacional e demais particularidades de acordo com algumas mudanças apresentadas pela sociedade internacional e novas situações no contexto interno gerando efeitos nos negócios firmados com o FMI.

O FMI mudou bastante desde seu início. No começo, baseava-se no conceito de que, em geral, os mercados funcionam mal; agora defende a supremacia do mercado com fervor ideológico. Inicialmente fundamentado na crença de que era preciso pressionar os países para obter políticas econômicas mais expansivas, hoje o FMI concede recursos somente se os países se engajarem em políticas como corte dos gastos, aumento de impostos e elevação das taxas de juros, medidas que levam a uma retração da economia.³²

1.1.2 Modalidades de acordos de cooperação

O Fundo Monetário disponibiliza diversas formas de auxílio, não se limitando apenas à disponibilidade de recursos financeiros e contando também com a assistência técnica realizada por peritos capacitados. Os peritos analisam a situação dos países-membros e ainda auxiliam no diagnóstico de medidas a serem tomadas em determinadas situações que necessitam de alterações, visando sempre garantir a estabilidade econômica do país-membro.

³¹ LEITE. **As instabilidades ...** op. cit.

³² STIGLITZ, Joseph E. **A Globalização e seus malefícios**. São Paulo: Futura, 2002. p.39.

Os controles exercidos pelo Fundo contam com as seguintes variáveis econômicas: déficit do setor público, crédito interno, reservas internacionais, câmbio, dívida externa, inflação, privatizações, distribuição de renda e mercado de trabalho. O principal propósito do Fundo consiste em alterar os rumos da economia do país solicitante a fim de melhorar a eficiência das despesas públicas e fazer com que seja paga a dívida externa.

Partindo para o auxílio financeiro, observamos que o Fundo Monetário Internacional conta com diversas modalidades de crédito disponibilizadas mediante acordos previamente pactuados.

O país-membro interessado adquire ativos de reserva mediante a compra de moedas de uso geral com um montante equivalente de sua própria moeda. O FMI impõe encargos sobre estes valores a serem sacados, determinando também o prazo que o país solicitante terá para efetuar a recompra de sua respectiva moeda e sugerindo ajustes³³ a serem efetuados pelo país.

O Fundo dispõe de diferentes modalidades de empréstimos, aplicáveis de acordo com circunstâncias específicas para a diversidade dos países-membros. Diante destas opções, países com baixa renda podem contrair empréstimos a taxas de juros concessionários através de um empréstimo conhecido como facilidade para crescimento e redução da pobreza³⁴, com prazos de pagamentos que variam entre 5 anos e meio até 10 anos.

As ferramentas para acordos sem concessões, com base na troca de moedas são as seguintes:³⁵

³³ SEITENFUS . **Manual...** op.cit. p. 197.

³⁴ “*Poverty Reduction and Growth Facility*” (PRGF)

³⁵ FMI EMPRÉSTIMOS. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/howlend.htm>. Acesso em: 14 de março de 2005.

a) Acordos de Confirmação ou *Stand-by Arrangements* (SBA) - acordos que visam possibilitar recursos para o país-membro equilibrar seu balanço de pagamento abalados por déficits temporários ou cíclicos. O país fica autorizado a efetuar saques em quatro parcelas iguais da Conta de Recursos Gerais, até o valor de sua quota, mediante comprometimento de desempenho econômico, segundo metas predefinidas pelos técnicos do FMI para cada situação diagnosticada no país alvo do empréstimo de emergência. Ditos saques são efetuados em prazo que oscila entre doze e dezoito meses devendo desembolsar os valores dentro de dois anos e meio a quatro anos.

b) Serviço Financeiro Ampliado³⁶ - este serviço foi criado em 1974 e visa auxiliar os desajustes de balanços de pagamentos de longo prazo e que requerem reformas econômicas fundamentais, decorrentes de “fatores que não meramente conjunturais, tais como distorções de custo e preço de insumos, que importam diferentes padrões de produção e de troca, em prejuízo do país”.³⁷ O país-membro solicitante pode comprar DES com sua moeda até 140% do valor de sua quota. Por conseguinte, o prazo dos acordos ampliados é mais longo que os *stand-by*, sendo normalmente de três anos para os saques e devendo, o reembolso, ser efetuado a partir do quarto ano e meio e pode-se estender em até sete anos.

c) Serviço de Complementação de Reservas³⁸ - este serviço foi estabelecido em 1997 para atender necessidades de financiamento de curta duração, mas com fornecimento de elevada quantidade de recursos em empréstimos. O surgimento de tal serviço foi motivado pela perda de confiança repentina dos mercados de países emergentes nos anos noventa. Diante de ataques especulativos e por conseqüência com saída massiva de capital, foi necessário que o Fundo outorgasse financiamento de volume muito maior que os empréstimos realizados anteriormente. Este tipo de financiamento foi utilizado por países como México, Coréia do Sul, Indonésia, Rússia, Brasil, Argentina, entre outros. Os países têm um prazo para pagar

³⁶ *Extended Fund Facility* (EFF)

³⁷ FRACAROLLI. *Revista ...* op.cit., p 113.

³⁸ *Supplemental Reserve Facility* (SRF)

seus empréstimos dentro de 2 até 2 anos e meio, mas podem requerer prazo de carência de 6 meses. Todos os empréstimos sob modalidade de complementação de reservas estão sujeitos a sobretaxas altas que vão de 3 a 5 pontos percentuais.

d) Serviço Financeiro Compensatório³⁹ - foi criado em 1963 para proporcionar assistência aos países fornecedores de produtos primários e que estejam afetados por uma insuficiência repentina de suas entradas de exportação em decorrência de fatos fora de seu controle, como intervenção climática, queda nos ganhos de exportação ou um aumento nos custos de importações de grãos. Estes fatores podem ser causados pela flutuação mundial nos preços de commodities ou por outra situação qualquer como os aumentos no preço do petróleo que ocorreu nas décadas de 70 e 80. As condições financeiras deste serviço são semelhantes àquelas que se aplicam aos acordos *stand-by*, inclusive no que diz respeito aos prazos de saque e reembolso, diferenciando apenas as taxas aplicadas.⁴⁰

Além disso, o FMI também disponibiliza assistência financeira de emergência aos países como suporte para recuperação de desastres naturais e também para recuperação em caso de conflitos armados, contando algumas vezes com taxas de juros concessionários. Além desses tipos de empréstimos, há também o *Buffer Stock Financing Facility*, criado em 1969 para financiar a amortização de capital e *Oil Facility*, criado em 1974, que permite que o Fundo Monetário Internacional receba empréstimos de exportadores de petróleo e empreste-os para países deficitários.⁴¹

Dentre as diversas modalidades de concessão de créditos que compõem os serviços do FMI certamente destacam-se os acordos *stand-by*. Eles surgiram na década de cinquenta na segunda emenda do convênio constitutivo.

³⁹ *Compensatory Financing Facility* (CFF).

⁴⁰ Não existe a aplicação de sobretaxas no Serviço Financeiro Compensatório.

⁴¹ BAUMANN, Renato, CANUTO, Otaviano e GONÇALVES, Reinaldo. **Economia internacional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 375.

O primeiro acordo de tal modalidade foi firmado pela Bélgica em 1952, possibilitando que ela comprasse com francos belgas, moeda estrangeira em poder do FMI, no montante de 50 milhões de dólares, por um período de seis meses e tendo tornado-se a partir de então, como o mecanismo mais utilizado pelos países-membros.

Daí em diante, como leciona Cachapuz de Medeiros, o *stand-by arrangement* “converteu-se no principal instrumento pelo qual o FMI torna seus recursos acessíveis aos Estados-Membros, tanto devido à sua adaptabilidade quanto à circunstância de que a aprovação pelo Fundo de um *stand-by* passou a ser considerada como a melhor garantia da solidez da política econômica encetada pelo Estado Contemplado”.⁴²

O Acordo *stand-by* teve como propósito oferecer uma modalidade de crédito diferenciada, que permitisse a garantia, sem a necessidade de saque imediato. A sistemática inovadora de tais acordos vem para oferecer a possibilidade do Estado sacar, caso entenda necessário, determinado valor, podendo fazê-lo diversas vezes durante prazo estabelecido previamente.

A decisão do Fundo nº 12864 (02/102) de 25 de setembro de 2002 ensina que se trata de

Uma decisão da sua Diretoria Executiva, por meio da qual um sócio está seguro de que poderá fazer compras ou receber desembolsos do Fundo conforme as condições da decisão, durante um período determinado e até uma quantia específica. O parágrafo complementa, ainda, que os arranjos do Fundo não são acordos internacionais e que a linguagem de conotação contratual deve ser evitada nos mesmos e em outros documentos do programa.⁴³

Desta forma o Fundo aprova a liberação de determinada quantia que deverá – caso seja necessário - ser sacada pelo país, conforme sua necessidade em período que compreendido entre seis e doze meses da autorização. Após os saques, o país deverá devolver os valores sacados em prazo também previamente estabelecido que varia de doze a dezoito meses.

⁴² MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Natureza Jurídica e eficácia dos acordos stand-by com o FMI**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 95.

⁴³ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Os acordos stand-by com o FMI e a Competência Internacional do Ministério da Fazenda. **Revista Forense**. Rio de Janeiro, v. 370, 2003. p.207.

Ocorre que, com o passar dos anos, os acordos *stand-by* acabaram sendo os mais acionados pelos países-solicitantes e ao mesmo tempo, as cartas de intenções, instigaram diversos debates acerca da ofensa à soberania do estado-membro que solicita a autorização para saque, uma vez que a carta contém metas a serem cumpridas.

Desde 1952, quando foi firmado o primeiro acordo *stand-by* com a Bélgica, tal modalidade tornou-se o principal instrumento de distribuição de recursos do Fundo, contando com suma importância dentro do sistema monetário internacional. Com o passar do tempo tais acordos se multiplicaram extraordinariamente, em relação ao total das operações firmadas pelos Estados-membros com o Fundo.

Daí surge a importância de tais acordos que representam grande parte das operações realizadas pelo Fundo Monetário Internacional e que ao mesmo tempo são compostos por documentos que acarretam alterações e compromissos relativos aos rumos políticos e sociais dos países que solicitam o apoio.

1.2. Histórico de relacionamento do Fundo Monetário Internacional com o Brasil e Argentina

1.2.1 Brasil e FMI

A relação entre o Brasil e o FMI vem de longa data e há tempos é tema de diversas controvérsias. No entanto, mesmo diante do elevado fluxo de negócios entre o Organismo Internacional e a Nação brasileira, o tema sob o aspecto jurídico não recebeu até os dias atuais demasiada atenção.

O Brasil, um dos países fundadores do FMI, possui hoje 1,47% do poder de voto do Organismo. A *constituency* brasileira corresponde a 2,63% dos votos do Organismo e é integrada por mais oito países: Colômbia, Equador, Guiana, Haiti, Panamá, República Dominicana, Suriname e Trinidad e Tobago.

O Governador do Brasil no Fundo é o Ministro da Fazenda e o Governador altermo é o presidente do Banco Central. Ao Brasil cabe a indicação do diretor-executivo de sua *constituency*, correspondendo a suplência atualmente à Colômbia.

Poucos são os estudos acerca da matéria sob o ponto de vista legal, dificultando que se conheça e compreenda a natureza jurídica dos acordos firmados e como conseqüências deixam de ser debatidas as questões legais do tema, a regra jurídica aplicável, o processo de redação e a constitucionalidade de tais pactos firmados com o Fundo Monetário Internacional.

O Brasil recebeu o convite e integrou o grupo de Nações que estiveram presentes em Bretton Woods, sendo que um dos membros fundadores do Fundo é também do BIRD. Nossa pátria, através de sua delegação, almejava, sem ter alcançado sucesso, a criação de medidas que auxiliassem no desenvolvimento econômico dos países em vias de desenvolvimento.

Tal preocupação também foi levantada por outras Nações ali presente, mas mesmo assim o FMI foi criado sem fazer distinções entre posição dos países que compunham a sociedade internacional, posto que sua preocupação no momento era a reorganização econômica e monetária do Mundo.

Os esforços do Brasil e de outros países para viabilizar medidas em favor do desenvolvimento econômico não encontram eco nos debates. Os acordos de constituição do FMI, por exemplo, assim como o Acordo Geral de 1947, não fizeram nenhuma distinção entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.⁴⁴

⁴⁴ ALMEIDA, Paulo Roberto. O Brasil e o Sistema de Bretton Woods: Instituições e Política em perspectiva histórica, 1994-2002. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luis. (coords.) **O Brasil e os acordos econômicos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI.** São Paulo: Manole. 2003. p.40.

O primeiro empréstimo efetivado pelo Brasil, em razão da Conferência, se deu com o Banco Mundial, ainda em 1949⁴⁵. Já as negociações entre Brasil e FMI surgiram logo após a criação do Organismo e em 1954 ocorreu o primeiro, um aval dado a empréstimo realizado pela Nação Brasileira com o Banco Americano Eximbank. Anos mais tarde nosso país acabou se transformando em cliente fiel do Fundo.

O Brasil optou pela adoção de uma economia aberta, capitalista, com concentração de renda, voltada para a expansão econômica e o desenvolvimento industrial. Para isso foram necessários investimentos não apenas em tecnologia e infraestrutura, mas também em bens de capital e petróleo.

Pretendendo viabilizar tais metas, a Nação não mediu esforços e diante da escassez de recursos internos acabou por socorrer-se no exterior para obter fundos a serem investidos no País.

As relações foram irregulares, tendo diferentes etapas, merecendo destaque o rompimento de um acordo *stand-by*, por Juscelino, em 1959. Visando não ter restrições orçamentárias, o Presidente optou pelo rompimento do acordo que havia sido pactuado um ano antes com o Fundo, sem que, no entanto, o país se retirasse do FMI. Assim, o Presidente Brasileiro segue com as obras⁴⁶ que tinham em andamento, especialmente a construção de Brasília, sem controle de gastos ou comprometimento com o orçamento Nacional.⁴⁷

Visando justificar sua postura, o Presidente lança claramente a idéia de fim de subordinação e dá origem a acusação de que as exigências do FMI causariam

⁴⁵ Empréstimo para um projeto de energia elétrica à base térmica contraído junto ao Banco Mundial em 1949, por um montante de 75 milhões de dólares. ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil e o Sistema de Bretton Woods: Instituições Políticas em perspectiva histórica, 1944-2002. In: MAZZUOLI; SILVA **O Brasil** ... op.cit. p. 42.

⁴⁶ Podemos citar com destaque: Transamazônica, Ferrovia do Aço, Programa Nuclear, Itaipu.

⁴⁷ “A explicação mais fácil para esse acelerado processo de endividamento está nas chamadas “obras faraônicas”. BRUM. **O Brasil**... op. cit. p. 42. Podemos citar com destaque: Transamazônica, Ferrovia do Aço, Programa Nuclear, Itaipu.

problemas para o povo. Tal idéia é propagada até os dias de hoje não apenas em nossa Nação e segue vinculando a miséria do mundo ao FMI e suas metas.

Sobre o posicionamento de Juscelino, vale observar o Diplomata Paulo Roberto de Almeida:

Esse gesto de fundo essencialmente político e quase demagógico, assumiu na simbologia de uma certa história simplista, ares de declaração triunfalista de independência econômica por parte do Brasil, como se o FMI e, por trás, dele, o governo dos EUA tivessem interesse em colonizar ou humilhar o País, quando o que estava em jogo era tão somente o cumprimento de certos critérios de desempenho em matéria monetária e fiscal. Na verdade, Juscelino, já comprometido com o projeto de construção de Brasília pela via fácil (e altamente irresponsável) das emissões inflacionistas não pretendia submeter-se a nenhum tipo de controle de gastos.⁴⁸

Em 1961 a renúncia do presidente Jânio Quadros causa novas turbulências nas relações entre o país e o Fundo, posto que a Nação interrompeu acordo em curso, destinado a sustentar a reforma cambial e que havia sido firmado pouco antes pelo ministro Clemente Mariani.

Com o Governo militar, as relações com o Fundo passaram por transformações, uma vez que as forças conservadoras que estavam no Poder contavam com apoio do EUA. Por conseqüência da mudança no relacionamento entre o FMI e o Brasil no período de 1965 a 1972 foram firmados sucessivos acordos *stand-by*, sempre negociados para fins de aval, sem que tenham sido efetuados saques de recursos.

De fato esses acordos não eram necessários do ponto de vista estrito da balança de pagamentos, justificando-se apenas como uma espécie de "selo de qualidade" das políticas econômicas implementadas nessa fase de estabilização. Dos quase 570 milhões de DES concedidos nessa época em oito operações anuais, o Brasil sacou apenas 150 milhões (em duas tranches de 75 milhões cada, as primeiras, sem condicionalidades), contentando-se o governo com o aval do FMI para fins de renegociação da dívida com credores oficiais.⁴⁹

⁴⁸ MAZZUOLI; SILVA. **O Brasil...** op. cit., p.42.

⁴⁹ ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil e o Sistema de Bretton Woods: Instituições Políticas em perspectiva histórica, 1944-2002. In: *Ibid.*, p. 43.

Diante da crise do petróleo, o Governo Figueiredo contando com o aval do Fundo Monetário Internacional, nos períodos de 1974 a 1979, realiza vários empréstimos bancários comerciais para corrigir déficits.

Após a criação do Fundo Monetário Internacional em 1947 diferentes governantes brasileiros submeteram inúmeros acordos à apreciação do FMI. Porém, a participação do FMI na economia brasileira tornou-se importante durante o período de dificuldades para a estabilização que vai de meados da década de 1950 até 1967. Superada esta fase, o FMI esteve praticamente ausente durante mais de uma década, só retornando na crise da dívida externa no início dos anos de 1980.⁵⁰

Em 1982, a América Latina está submersa à crise da dívida externa. Nesta época, mesmo temendo o impacto político da medida, Figueiredo firma acordo com o Fundo e o Brasil acaba necessitando de sucessivos programas de ajuste. Dois anos após o Fundo suspendeu o acordo em vigor, em razão do não cumprimento das metas assumidas na carta de intenções do acordo *stand-by* firmado.

Já em 1987, o Brasil declarou a inevitável moratória, posto que a dívida na época perfazia o total de 121 bilhões de dólares, enquanto as reservas brutas tinham caído para 9,25 milhões de dólares ainda em 1985. Conforme afirma o então ministro Dilson Funaro:⁵¹

Em fevereiro de 1987, o Brasil suspendeu, por decisão unilateral e prazo indeterminado, os pagamentos de juros referentes à dívida de médio e longo prazos com os bancos estrangeiros. A decisão, que vinha sendo cuidadosamente preparada há mais de seis meses, foi antecedida de todas as medidas de precaução necessárias. As nossas reservas cambiais foram retiradas do alcance dos bancos comerciais e transferidas para local seguro. Os créditos de curto prazo, comerciais (Projeto III) e interbancários (Projeto IV), foram bloqueados de forma a evitar que houvesse redução abrupta dessas linhas. Sessenta dias antes da moratória, estabelecemos, em negociação com o comitê dos bancos credores, que as taxas de juros e *spreads* que viesse a ser acertados ao longo do processo de negociação retroagissem a 1º de janeiro de 1987.

⁵⁰ OLIVEIRA, Laércio Rodrigues de. As repercussões do acordo com o fmi sobre os ajustes da economia brasileira. **Pesquisa & debate**. São Paulo. volume 17, número 1(29), p. 79-102, 2006. P.82. Disponível em: <http://www.pucsp.br/pos/ecopol/admin/publicacoes/arquivos/revista/29172006/P&D%2029%20cap05.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2006.

⁵¹ KALETSKY, Anatole. **Os custos da Moratória**. – Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1888. p. 11.

Após a moratória e anos de intensas tentativas infrutíferas, o Brasil dos anos noventa começou a apresentar progressos significativos nas negociações com a suspensão oficial da moratória em 1994. O Brasil efetua acordo com credores privados para a dívida comercial, ainda que sem o aval do FMI.

A partir daí o movimento é discreto de aproximação do País ao Fundo gerando poucos anos após “entendimentos com o FMI para um programa de ajuste fiscal, como resultado da crise na Ásia e da moratória Russa”.⁵²

Em 13 de novembro de 1998 é firmado acordo preventivo com desembolso de até US\$ 41,5 bilhões (FMI, BIRD e BID e países membros do BIS) sob o comando do então Ministro da economia Pedro Sampaio Malan.

No ano seguinte é pactuado ajuste ao acordo anterior em função da desvalorização cambial e da introdução do regime de flutuação. Logo, em meados de 2000, com a recuperação econômica da nação brasileira, houve o reembolso antecipado de parte dos créditos sacados no acordo de 1998 (US\$ 30 bilhões).

“Brasil disfrutó de una fuerte recuperación en 2000, respaldada por políticas monetarias y fiscales prudentes. La considerable inversión extranjera directa cubrió el déficit en la cuenta corriente externa, y la posición externa fue sólida”.⁵³

Ao iniciar o Governo, Fernando Henrique (resposta da aceitação do plano real), teve que superar a Crise que atingiu o México, Rússia e que logo chegou ao Brasil, abalando não apenas o sistema financeiro dessas nações, mas da sociedade internacional.

⁵² ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Brasil: histórico do relacionamento com o Fundo Monetário Internacional, 1944-2005**. Disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1422RelaBrFMI1944-2005.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2006.

⁵³ HOUTVEN, Leo Van. **Cómo se gobierna el FMI: toma de decisiones, control institucional, transparencia y rendición de cuentas**. Washington: Fondo Monetario Internacional, 2002. p. 69.

Para auxiliar a economia brasileira,⁵⁴ tendo em vista a grande importância de nossa nação para a América Latina e ainda os investimentos estrangeiros em nosso país, foi oportunizada ajuda financeira do FMI.

A medida surtiu efeitos positivos e em abril de 2000 nosso País estava antecipando parte do pagamento, sem, no entanto, contar com a crise em 2001 do vizinho Argentino, vindo a afetar diretamente nossa economia. Mas a delicada situação não findou as relações com o Fundo, e logo após foram firmados mais acordos entre o FMI e o cliente brasileiro, alterando algumas particularidades, de acordo com os aspectos políticos e econômicos da época.

Em decorrência da crise da Argentina, em final de junho de 2001, o Brasil efetua o saque de US\$ 2.007 bilhões que representavam 1,6016 bilhões de DES e que era parte do acordo firmado ainda em 1998. Diante da gravidade e permanência da crise do país vizinho, em 03 de agosto do mesmo ano, o Fundo libera em caráter preventivo mais quinze bilhões de dólares para o Brasil representado pelo então Ministro Pedro Sampaio Malan.

Vinte dias após, ocorre o cancelamento do acordo de 1998 e pedido de novo acordo de empréstimo emergencial, preventivo que é firmado em quatorze de setembro de 2001. O acordo tinha validade até dezembro de 2002 e envolvia liberação de DES de 12.144 bilhões correspondendo a US\$15.650 bilhões.

Em março de 2002 ocorreu a revisão do acordo *stand-by* que havia sido firmado em 2001: o Fundo libera mais US\$ 5 bilhões para reforço da reserva de divisas. Logo em junho do mesmo ano ocorre a liberação de mais um *tranche* do acordo de 14 de setembro de 2001 no valor de US\$ 10 bilhões.

⁵⁴ A preocupação girava em torno da ameaça de atingir o sistema internacional, chamando então a atenção do G-7 e do FMI que em caráter emergencial, reuniões.

Já em setembro de 2002 o Brasil firma novo acordo *stand-by*, com prazo de quinze meses, até dezembro de 2003, pelo valor inédito de U\$\$ 30 bilhões. No mesmo ano, ocorrem as eleições presidenciais com vitória da oposição.

Em outubro do mesmo ano, o então presidente FHC, durante a campanha eleitoral e em ato inédito na história brasileira, convocou reunião com os candidatos ao cargo, o objetivo era claro: “Como os compromissos assumidos pelo Brasil teriam efeitos para além do mandato de Cardoso, o FMI exigiu a aprovação dos pretendentes presidenciais”.⁵⁵

Em 2003 é firmado acordo preventivo, já sob o comando de Antonio Palocci, sem que, no entanto, tenham sido sacados os valores previstos. No início de 2005, o Brasil anuncia a dispensa de “uma linha de financiamento do tipo *stand-by* de US\$ 15,4 bilhões que havia sido renovada em 2003 (mas não sacada) e poderia ser acessada em situação de emergência, como no caso de queda abrupta nas condições de liquidez na economia mundial”.⁵⁶

1.2.2 O FMI e Argentina: evolução histórica do endividamento

A Argentina é outro ator importante na análise de relações entre o FMI e os países do Mercosul, posto que amargamente ocupa o segundo lugar nas estatísticas de países com maior número de acordos firmados estando atrás apenas para o Brasil.

Ainda que a Instituição tenha sido criada em 1944, somente anos após a Argentina foi convidada para ingressar no Fundo Monetário Internacional, tendo se

⁵⁵ SEITENFUS, Ricardo. O Brasil e suas relações internacionais. Disponível em: <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/RIB%20julho%202006.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2007.

⁵⁶ SAFATLE, Amália. **O espetáculo da emancipação**. Carta capital, Edição abril/2005, edição 336, ano xi. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/edicoes/2005/04/%20336/2033/%20?searchterm=fmi>. Acesso em: 08 fev. 2006.

inserido efetivamente durante o Governo da Revolução Libertadora, através do Decreto-Lei 15.970 de 1956.

O atraso no convite e exclusão no início dos trabalhos se deu em razão da postura adotada pela Argentina durante a Segunda Guerra Mundial considerada não condizentes com os países que lideravam os trabalhos em Bretton Woods.

Logo após ingressar no Organismo, o país já firmou acordo para autorização de saque. A Nação firmou seu primeiro pacto em abril de 1957 através do então Ministro da Fazenda Adalberto S. Krieger Vasena e desde então foram celebrados vários acordos, estando a Argentina entre os países com significativo número de pactos firmados com o FMI.

Em 1965 o Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) prepara o plano de cinco anos (1965-1969) da Argentina com base na necessidade de importações e de capital externo.

Em outubro de 1975, o FMI se comprometeu a liberar verbas ao Governo do então Ministro Antonio Cafiero através de linhas petroleiras e também valores para que fossem compensadas as quedas dos preços dos produtos de exportação. No entanto, em 26 de fevereiro de 1976, “el FMI anunció que no daría un paso más hasta que no se aclarara “el panorama político institucional”, es decir, hasta que el gobierno de Isabel Martinez de Perón no terminara de desintegrarse”.⁵⁷

El crecimiento de la deuda externa argentina es el resultado de cuarenta y cinco años de políticas erróneas que olvidaron principios de racionalidad y eficiencia económica, situación que se agrava a partir de marzo de 1976 por graves errores económicos del gobierno de facto que asumió en esa fecha.⁵⁸

E assim, “Mientras las luchas intestinas del peronismo desangraban a la sociedad y al Estado, el país seguía buscando su rumbo económico bajo el manto

⁵⁷ KANENGUISER, Martín. **La maldita herencia**. 1ª ed. Buenos Aires: Sudamericana, 2003. p. 20.

⁵⁸ FONROUGE, Carlos M. Giuliani. **Derecho Financiero**. 6ª ed. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1997. p. 1237.

protector del Fondo Monetario Internacional (FMI)".⁵⁹ E utilizando a dívida externa como desculpa, os militares assumiram o poder com o Golpe em março de 1976.

Em 1978, durante o Governo de Videla, os bancos internacionais ofereceram empréstimos a juros baixos, motivando a Nação Argentina a contrair empréstimos. Porém, caminhos inversos apresentam-se na década de 80. A economia mundial se altera e com isso o crédito volta a ser escasso com aplicação de taxas elevadas. No mesmo momento a Argentina apresenta dificuldades de cumprir com suas obrigações junto ao FMI, em razão da inflação elevada e atrasos na realização de acordos com o Fundo.

Ainda, em 04 de abril de 1982, o Ex. assessor do Senado Argentino, Alejandro Olmos⁶⁰, apresenta petição sob nº 14.467, de título "Olmos, Alejandro S/dcia expte nº 7.723/98, que tramitou-se no *Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal nº 2 de la Capital Federal*, denunciando irregularidades dos acordos firmados durante a ditadura militar e requerendo que os responsáveis pela contração das dívidas sejam punidos criminalmente.

el patriota ciudadano argentino Alejandro Olmos el día 4 de abril de 1982 formuló una denuncia contra el ministro de economía José Alfredo Martínez de Hoz, ante el juzgado criminal y correccional N° 4 de Capital Federal, fundamentando que el plan concebido y ejecutado por el ministerio de economía en el período 1976-1981 fue con el objeto de negociar con las tasas de interés, produciendo quiebras y cierres de empresas y dificultades en la capacidad exportadora y de producción y crecimiento del país. El juicio duro casi veinte años, y en ningún país se acumuló tanta documentación y pruebas

⁵⁹ KANENGUISER. **La maldita...** op.cit., p. 19.

⁶⁰ "Luego de una exhaustiva investigación, el 4 de abril de 1982 -mientras la dictadura militar fomenta la euforia popular por la invasión a las Islas Malvinas- Olmos se presenta como querellante al Juzgado Criminal Federal N°2 e inicia el juicio a la deuda externa. Sigue aportando pruebas prácticamente hasta el último día de su vida. En el transcurso de 18 años, Olmos trabaja solitariamente, arriesgando dinero y salud. La causa N°14.467 Reúne 30 cuerpos principales de expedientes y más de 500 anexos. Más de 50 peritos trabajan en la investigación. Se presentaron más de 40 testigos e igual cantidad de declaraciones informativas. El juez Jorge Ballesteros detectó más de 470 operaciones económicas y financieras ilegítimas." BARDINI, Roberto. **Alejandro Olmos**, ese desconocido. Disponible em: <http://www.causapopular.com.ar/article780.html>. Acesso em: 19 mar. 2006.

que demostraba fehacientemente la ilegitimidad y el carácter usurero de la mayor parte de la deuda externa Argentina.⁶¹

Mesmo assim, a Nação Argentina seguiu ignorando as denúncias ou críticas, firmando novos acordos *stand-by* em janeiro de 1983, dezembro de 1984, julho de 1987 e também novembro de 1989, mesmo ano em que a Argentina passou a suportar a hiperinflação.

Ao final da década dos anos 80 estreitam-se as relações entre a Argentina e o FMI, particularmente após a assunção de Carlos Menem e a adoção de um programa econômico sustentado pela conversibilidade. Buenos Aires se transforma num exemplo de sucesso das políticas do Fundo.⁶²

Em 1991, surge na Argentina, a Lei da Conversibilidade⁶³ que estabelece uma paridade fixa entre a moeda Argentina⁶⁴ e o dólar estadunidense. Ainda, em meados dos anos noventa, a Argentina passou a fazer pagamentos parciais, pretendendo acertar um plano⁶⁵ de renegociação das dívidas e em julho de 1991, abril de 1996 e março de 2000 ela firmou novos acordos⁶⁶ com o FMI.

A dramática situação da Argentina nestes últimos anos fornece indicações sobre os riscos decorrentes de uma obediência cega aos ditames do Fundo. Apresentada ao longo dos anos 1990 como sua melhor e mais aplicada aluna, a Argentina encontrou-se bruscamente, em dezembro de 2001, com todos os laços rompidos com o FMI. Durante mais de um ano, o FMI impôs regras rígidas impossíveis a serem aplicadas, abandonando o país a sua própria sorte e dando a "impressão que a rigidez de comportamento em relação a um país que n passado era tão mimado, acabasse redimindo o Fundo de seus próprios erros.⁶⁷

Em 2000 foram julgadas as denúncias apontadas por Alejandro Olmos, em 1982 comprovou-se a ilicitude da dívida assumida no período de 1976 a 1983,

⁶¹ FUCHS, Jaime. et al. **La presencia del Imperialismo Norteamericano en la Argentina: ¿quiénes les abrieron las puertas ?** Pasado, presente y futuro del Imperialismo. Disponível em: http://www.lahaine.org/b2-img/madres_imp.pdf. Acesso em: 11 dez. 2006.

⁶² SEITENFUS . **Manual...** op.cit., p. 202.

⁶³ Lei 23.928.

⁶⁴ Na época a moeda era o austral que hoje deu lugar ao peso.

⁶⁵ Em 1993 surge o Plano Brady que visa aplicar um pacote para pagamento da dívida externa Argentina, contando com a venda de títulos públicos.

⁶⁶ Além dos acordos *stand-by* citados, na década de 90 a Argentina firmou também dois acordos de facilidades ampliadas, um deles em 1992 e o outro em 1998.

⁶⁷ SEITENFUS . **Manual...** op.cit., p. 201.

aplicando, no entanto a prescrição da punibilidade em razão do longo decurso de tempo.

El Juez Jorge Balletero emitió un fallo que no tiene precedentes en el mundo, y que corrobora la ilicitud de la Deuda Externa, estableciendo la responsabilidad de los funcionarios de la dictadura que la contrajeron y la corresponsabilidad de los organismos internacionales como el FMI, que aprobaron préstamos ilícitos y fraudulentos. Puesto que la acción penal había prescrito, el Juez Balletero remitió el fallo al Congreso, para que tome la intervención que la Constitución Nacional le confiere en el manejo de la Deuda Externa (art. 75). La mayoría parlamentaria nunca se ocupó del tema.⁶⁸

A decisão judicial foi encaminhada ao Congresso da Nação Argentina, para que fossem apuradas as responsabilidades políticas e ainda para que fossem alteradas as condutas que até então vinham sendo adotadas no momento de firmar os acordos com o FMI, sem que, no entanto, se observassem alterações significativas.

Segundo os peritos Designados pelo Judiciário, para analisar os dados, foi possível concluir na Causa Olmos que:

El acrecentamiento de la deuda externa del país, pública y privada entre 1976 y 1982 fue excesivo y perjudicial. Carece de Justificación económica, financiera y administrativa.

Existe responsabilidad del Ministro Martínez de Hoz y de sus sucesores hasta el 31 de diciembre de 1982, por las operaciones que determinaron el endeudamiento público y por haber promovido el endeudamiento del sector privado. Entran en esa responsabilidad el ex Presidente del banco central y sus sucesores hasta el 31 de diciembre de 1982.

Las consecuencias actuales y futuras del crecimiento de la deuda externa del país son extremadamente perniciosas, los servicios de la deuda no pueden pagarse y las responsabilidades, aunque puedan ahora hacerse efectivas, han dañado el prestigio del país, su vida política e institucional, el orden jurídico, el sistema y la estructura económica, la paz social y la tradición histórica de la República. La transgresión al art. 67 inc. 3º y 6º de la Constitución Nacional asume entonces suma gravedad.

Pueden considerarse probadas, en cuanto dependen de los resultados del examen pericial, las denuncias que obran en la causa, en relación con lo que ha sido objeto de estudio de la misma. Ha habido impericia, negligencia, y una actitud indiferente a toda crítica. Si ello configura o no el marco necesario para la tipificación de los delitos de abuso de autoridad, violación de los deberes de funcionario público, malversación de caudales públicos, negociaciones

⁶⁸ PÉCORA, Mariana. **Causa Alejandro Olmos**: La Deuda externa Argentina ilícita. Disponível em: http://www.avizora.com/temasquequemam/deuda_externa/textos/paises/0002_deuda_externa_alejandro_olmos_hijo.htm. Acesso em: 12 mar. 2006.

incompatibles con el ejercicio de la función pública, es materia que no entra a nuestra competencia.⁶⁹

O lapso temporal entre 1999 e 2002 foi de recessão, adormecendo o otimismo que existia nos primeiros anos pós-conversibilidade e ainda agravando a situação financeira do setor público, que acabou tendo que recorrer a empréstimos. Com os empréstimos o país acabou vendo-se obrigado a alimentar o crescimento da dívida externa tentando compensar a perda relativa de capacidade de arrecadação tributária.

Entre 1993 e 2002, as rendas do setor público não financeiro cresceram 11%, e as despesas, 32%. Essas passaram a ter uma natureza cada vez mais financeira, já que proporção do pagamento de juros sobre a dívida pública com respeito ao total das despesas passou 7% em 1993, para 18%, 2001. Com tal padrão de crescente endividamento externo e reduzida capacidade de pagamento, o país mostrou-se cada vez mais vulnerável aos choques externos – financeiros ou reais.⁷⁰

Em dezembro de 2001⁷¹, sob alegação de descumprimento das metas relativas ao programa fiscal sugerido para a Argentina e falta de credibilidade, o Fundo interrompeu a relação, suspendendo o auxílio que estava em aberto, agravando ainda mais a situação de incredibilidade da Nação ante a Economia Internacional.

Una devastadora crisis económica se desencadenó sobre Argentina en diciembre de 2001/enero de 2002, cuando la congelación parcial de los depósitos bancarios, el incumplimiento de los pagos de la deuda pública, y el abandono de la paridad fija del peso al dólar provocaron una caída en la producción, altos niveles de desempleo y disturbios políticos y sociales.⁷²

O Governo argentino, diante da crise e das dificuldades de cumprimento de suas obrigações decidiu adotar a

⁶⁹ GAONA, Alejandro Olmos. **Seminário sobre aspectos históricos de la deuda externa Argentina**. Disponível em: <http://www.temakel.com/aideudaexterna.htm>. Acesso em: 10 out. 2006.

⁷⁰FERRARI, Andrés; CUNHA, André Moreira. **As origens da crise argentina: uma sugestão de interpretação**. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A023.pdf>. Acesso em: 02 out. 2006.

⁷¹ Em dezembro de 2001 a Argentina devia 13.952 milhões de dólares. Desde então foi abonado 5.360 milhões de dólares e no final de fevereiro de 2005, a dívida seguia em 13.444 milhões de dólares.

⁷² **EL PAPEL del fmi en la Argentina, 1991-2002**. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/ieo/2003/arg/esl/070403s.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2006.

Cesación de pagos (default) de su deuda externa pública a fines de 2001, cuando se desató la crisis de gobierno derivada de la pueblada del 19 y 20 de diciembre y la renuncia del gobierno del Dr. Fernando De la Rúa. En rigor, la suspensión de pagos alcanzó sólo a los acreedores privados externos con tenencia de títulos públicos, ya que a los organismos financieros internacionales (FMI, BM y BID) y a los organismos oficiales (Club de París y gobiernos externos) se les siguió pagando hasta fines de 2002, cuando ya era un hecho el acuerdo transitorio suscrito entre el gobierno de la Argentina y el FMI durante enero de 2003, donde se suspendían los pagos hasta agosto de 2003.⁷³

Mesmo diante da crise, e tendo conhecimento das irregularidades existentes na origem da dívida entre FMI e Argentina não foi observada qualquer mobilização do Legislativo ou ainda do Executivo, que seriam os poderes capazes de auxiliar na problemática⁷⁴.

Diante do passo dos anos sem qualquer providência e pretendendo que as denúncias não acabassem no esquecimento, Alejandro Olmos Gaona, filho do ex-assessor responsável pela apuração dos dados que ensejaram a primeira demanda, apurou as denúncias e apresentando novo pedido em 2005.

Juntamente com o prêmio Nobel da Paz, Adolfo Pérez Esquivel, as mães da praça de maio Nora Cortiñas e Mirtha Baravalle, o deputado Claudio Lozano, os pastores Angel Furlan e Aldo Etchegoyen, Beverly Keene, Mario Cafiero, Ariel Basteiro, a irmã María Bassa e outros integrantes de organizações sociais, de direitos humanos e políticos Olmos Gaona buscam, que se decrete, a inconstitucionalidade da dívida e como consequência se suspenda o pagamento ao Fundo.

A fundamentação do segundo recurso foi a continuidade negocial, tendo em vista que os acordos firmados posteriormente aos ilícitos do período até 1982, nada mais foram que uma continuação, servindo para pagar os débitos anteriores. Assim, a Segunda causa Olmos tratou de provar a ilicitude dos acordos firmados entre 1983 e

⁷³GAMBINA, Julio C. Sobre la deuda pública Argentina. **La insignia**. Disponível em: http://www.lainsignia.org/2003/mayo/econ_002.htm. Acesso em: 10 dez. 2005.

⁷⁴O Judiciário já havia analisado a demanda e observado a prescrição, por tal motivo havia encaminhado cópia da sentença para o Poder Legislativo, como forma de facilitar a apuração de penalidades e alteração de conduta no momento de definição de novos acordos ou negociações com o Fundo.

1994 utilizando como alicerce central a decisão que havia sido proferida na Ação Judicial proposta em 1982.

Após, ainda teve outra demanda, que se ocupou de denunciar os acordos firmados a partir de 1995, sempre apontando com dados concretos os excessos cometidos e as práticas em desacordo com as regras legais argentinas, requerendo que os Presidentes e Ministros das respectivas épocas fossem punidos, sem que no entanto, tenha-se observado mudanças significativas na conduta adotada quando o tema é dívida externa.

Es necesario observar que todo el proceso de endeudamiento no es algo que comenzara solamente hace veinticinco años, sino que por el contrario arranca desde los albores de nuestra vida independiente, habiéndose convertido en un fenómeno verdaderamente estructural, debiendo exceptuar muy contados periodos en los que no tuvimos que afrontar los planteos extorsivos de los acreedores externos.⁷⁵

Ou seja, é importante

Relativizar a influência do Fundo no drama político, institucional, social e econômico argentino. Assim, o FMI jamais exigiu que a Argentina adotasse a conversibilidade, Nem mesmo os Estados Unidos o fizeram, já que a Reserva Federal opô-se a cada investida dos sucessivos governos argentinos que pretendiam a dolarização da economia. Contudo, três foram os pecados do Fundo: contentar-se com as estatísticas macroeconômicas negligenciando uma política de desenvolvimento; mostrar-se tecnicamente incapaz de propor uma alternativa para a conversibilidade e não encontrar forças para impor mudanças do regime cambial quando este começou a declinar a partir de 1996.⁷⁶

A análise histórica do contexto argentino demonstra claramente que o problema da dívida externa está assentado não apenas na falta de observância das regras jurídicas.⁷⁷

⁷⁵ GAONA, Alejandro Olmos. **La Deuda Externa Argentina**. Disponível em: <http://www.vientosdelsur.org/Deuda1.htm>. Acesso em: 22 set. 2006.

⁷⁶ SEITENFUS, **Manual...** op.cit., p. 204.

⁷⁷ Tema objeto do próximo capítulo.

Observando a evolução histórica nos deparamos com a ausência de comprometimento dos governos, que por inúmeras vezes no curso da história, mesmo conhecendo os problemas dos pactos e as limitações que acarretariam tais compromissos, adotaram indiscriminadamente o caminho da dívida externa, ao invés de buscar alterações nas suas práticas ou solução para os problemas econômicos e financeiros do país.

2. CONSTITUCIONALIDADE DOS ACORDOS FIRMADOS COM FMI

A Constituição é nossa Carta Suprema e emanada pelos representantes do povo serve para regular a sociedade em prol do bem estar da coletividade. Assim sendo, suas regras precisam ser respeitadas, para que seja dada ao povo condição digna de sobrevivência.

2.1 Análise da natureza jurídica dos acordos firmados entre Brasil e FMI

Muito se fala em impactos das metas propostas pelo FMI, ofensa à Soberania do país solicitante do auxílio financeiro, resultado econômico dos compromissos assumidos pelo País com o Organismo, mas e o aspecto legal? Os acordos cumprem os compromissos constitucionais? Os pactos firmados pelo executivo, através de seu governante que foi eleito pelo povo e que por sua vez designa uma equipe para auxiliá-lo respeita os ditames estipulados por nosso ordenamento jurídico vigente e aplicável?

Sempre se mostrou intenso no Congresso Nacional Brasileiro, principalmente no Senado Federal, o debate acerca da caracterização jurídica dos acordos *stand-by* firmados pelo Brasil junto ao Fundo Monetário Internacional e suas implicações na economia brasileira. Não obstante este fato constatado, o tema

quase não tem sido estudado entre nós, apesar de sua enorme importância teórica e prática.⁷⁸

No entanto, em nosso País, escassos são os estudos acerca do tema, da mesma forma que é escasso o empenho para obediência aos caminhos assinalados pela Constituição Federal quando o assunto é acordos *Stand-by*.

Antes de pretender conhecer acerca dos moldes constitucionais ditados pelo ordenamento jurídico brasileiro é fundamental a realização de exercício para a elucidação da natureza jurídica de tais pactos.

Somente com tal conhecimento é possível passar para a análise da constitucionalidade propriamente dita, uma vez que de acordo com a forma de pacto, difere o rumo a ser seguido para que o negócio seja considerado constitucional.

2.1.1 Formalidades dos acordos stand-by

Os acordos firmados pelo FMI com os países-membros dispõem de forma específica e padronizada, contando sempre com as mesmas características e formas de acordo com a modalidade de pacto eleita. Tal fato causa questionamentos em diversos países, posto que no momento em que são aplicados os moldes ditados pela Instituição, deixam de ser observados os dispositivos legais pátrios, fazendo nascer o temor pela inconstitucionalidade.

No Brasil, o quadro não diverge. Nossa constituição determina com rigor a participação do Senado e da Câmara nos atos internacionais, definindo a qual Casa compete de acordo com a forma de ato praticado. Assim, o Executivo está autorizado a firmar, porém necessária e imprescindível a participação do Poder Legislativo, conforme determinação constitucional.

⁷⁸ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Os acordos *stand-by* com o FMI e a competência internacional do Ministério da Fazenda. **Revista Forense**. Rio de Janeiro, 2003, v. 370, 2003. p.197.

Para definir a regra legal aplicável, primeiramente, há que observar a natureza Jurídica dos acordos firmados entre o Organismo e o Estado-Nação, para em segundo momento, observar se de fato está presente a inconstitucionalidade citada. Para conhecer as particularidades do acordo é necessário analisar os passos e elementos dos acordos *stand-by* firmados entre o Brasil e o FMI.

Facilmente afastamos a hipótese de contrato internacional dentre as definições possíveis para os negócios existentes entre o Fundo e os países solicitantes, por razão clara: as partes não são de direito privado e sim de direito público, de um lado o Organismo Internacional e de outro o Estado.

Os contratos internacionais são regidos pelas regras do Direito Internacional Privado, que por sua vez nada mais é que o conjunto de regras oriundas de instrumentos convencionais internacionais aplicáveis às pessoas privadas inseridas nas relações contratuais internacionais.⁷⁹ Como não estamos diante de entes de direito público, totalmente inviável a caracterização de mero contrato internacional.

Ainda assim existem dúvidas acerca de configurar um tratado internacional, acordo ou ato unilateral, clamando assim pela análise detalhada dos elementos que configuram cada uma das modalidades acima citadas.

O processo de criação dos acordos *stand-by* e dos tratados apresentam diversas similaridades, posto que até dado momento ambos apresentam as mesmas características.

A base do acordo firmado com o Fundo centra-se na carta de intenções que é o documento no qual estão contidas não apenas as verbas a serem sacadas, mas também as metas do Estado-Membro que solicita a ajuda. A carta é a base de todo

⁷⁹ ARAUJO, Nádía de. **Contratos internacionais: autonomia da Vontade, Mercosul e convenções internacionais**. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 22.

o negócio existente entre as partes, e ainda que aparentemente se trate de documento unilateral, conta com a participação de ambos no momento de sua redação, conduzindo ao pensamento, que entende estar diante de Tratado Internacional.

O procedimento padrão é unificado. No momento em que o país informa seu interesse em solicitar o Direito Especial de Saque, o Fundo designa uma equipe de funcionários que se deslocam para o país-membro solicitante. Chegando a tal Estado, a Missão nomeada pelo Organismo, juntamente com a equipe nacional designada pelo Governo local, iniciam-se os trabalhos para a redação da carta de intenções.

O documento atende o modelo do Fundo não apenas quanto a forma, mas também conteúdo, contendo as metas que o país se compromete a cumprir caso lhe seja concedida a autorização para saque. O auxílio dos funcionários da Missão é dado durante todo o período de elaboração, posto que eles retornam ao Organismo apenas quando a carta está concluída.

Uma vez concluída a carta de intenções, a Missão retorna trazendo consigo uma espécie de “rascunho” do que será encaminhado oficialmente ao Fundo. Tal material é analisado internamente e quando necessário serão sugeridas alterações no conteúdo ou na forma.

As alterações podem ser acatadas pelo país solicitante, ou ainda renegociadas as regras, no entanto somente após verificação de atendimento ao padrão estabelecido, viabilidade de cumprimento das metas dispostas, credibilidade do país solicitante e demais aspectos que o FMI entender importantes, o Estado será informado da aprovação prévia e autorizado a remeter a carta oficialmente.

Ou seja, a carta não nasce de forma unilateral sendo criada através de uma ação conjunta da Missão de funcionários do Fundo e revisada internamente pelo Organismo, devendo obrigatoriamente atender aos padrões determinados pelo FMI e

podendo ser remetida apenas depois de confirmada a sua prévia aceitação pelo FMI que analisa a cópia informal antes de receber oficialmente a carta.

Recebido oficialmente o documento pelo Fundo, ele comunica o aceite e por conseqüência o país solicitante está autorizado a efetuar os saques nos moldes previstos na carta. O FMI não firma obrigação, mas comunica que aceitou a carta e liberará os saques, concordando ainda que tacitamente com o pactuado.

Embora não conste no termo assinatura do Organismo sua concordância supre tal requisito demonstrando a vontade da Instituição em pactuar, porém tal postura gera diversas controvérsias, inclusive quando se pretende a definição de sua natureza jurídica no ordenamento pátrio brasileiro.

O texto final adotado é fruto da convenção entre as partes, podendo ser negociados os critérios desde que respeitados os princípios e modelos do FMI, significa dizer que podem ser realizadas alterações na proposta inicial, quando ela não for aceita, desde que atendam os fins ao qual se presta o saque solicitado, visto que a ajuda financeira está condicionada aos países-membros que apresentem problemas de balanço de pagamentos de caráter temporário.

O programa de ajustes do Fundo cria o princípio da condicionalidade que pode ser definido como um vínculo imperativo que o FMI estabelece entre a ajuda concedida e a garantia fornecida pelo Estado-Membro solicitante, em aplicar uma política econômica que resolva ou atenuie seus problemas de pagamentos externos. Os recursos financeiros contratados somente serão liberados caso as metas definidas na Carta de intenções sejam atingidas.⁸⁰

Como observado acima, a carta de intenções, já descaracterizaria a unilateralidade, posto que é redigida por ambas partes, como já citado, contando ainda com a concordância tácita do FMI.

⁸⁰ SEITENFUS . **Manual...** op.cit., p. 197.

Além disso, outro aspecto que afasta a pretensão de configurar mero ato unilateral é a complexidade do acordo, uma vez que o negócio não reside apenas na carta de intenções, mas conta também com a contrapartida do Fundo que libera os saques, restando evidente a bilateralidade: de um lado o país solicita e de outro o organismo analisa as condições podendo aceitá-las e por sua vez autoriza os saques nos moldes previstos na carta de intenções.

O acordo não contém firma ou documento emitido pelo Fundo Monetário, mas conta com sua autorização de saques e disponibilidade das verbas acordadas, nos moldes previstos na carta de intenções. Além disso, a participação da Missão enviada pelo FMI no momento da redação retira da carta seu caráter unilateral. A carta não apenas atende aos modelos tradicionais determinados pelo Fundo, como nasce da participação e trabalho conjunto do país solicitante e dos funcionários do Organismo.

Para se configurar o Tratado Internacional a carta necessitaria também da firma do FMI e não apenas do Estado solicitante, fato superado pelo acordo tácito do Organismo, afastando a classificação do ato como unilateral, como citado anteriormente. No entanto, precipita-se quem considera como Tratado Internacional o acordo entre as partes no qual o Estado solicita o empréstimo, uma vez que ausentes os requisitos capazes de determinar tal natureza jurídica.

Não há como sustentar que se esteja diante de Tratado Internacional ao analisar o acordo existente entre as partes. O Tratado Internacional como bem ensina a doutrina “é o acordo formal, concluído entre sujeitos de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos.”⁸¹ Ou seja, o pacto necessita obrigatoriamente de observância dos elementos que constituem o tratado para que seja definido como tal.

A doutrina é clara ao definir a necessidade de acordo entre dois ou mais sujeitos de direito internacional público, implicando forma escrita, e destinando-se a

⁸¹ REZEK. José Francisco. **Direito dos Tratados**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1984.p. 21.

produzir efeitos jurídicos. No momento em que não se pretende a produção de norma interna, não estamos diante de tratado no Direito Brasileiro.

reconhecendo que o acordo, à luz do léxico, pode significar mera sintonia entre pontos de vista, percebemos que acordos existem, e se renovam, e se perfazem as centenas, a cada dia, entre os membros da comunidade internacional. Não convêm negligenciar a possibilidade de se exprimirem formalmente acordos dessa natureza. Aí não haveria tratados, em razão da falta do *animus contrahendi*, ou seja, da vontade de criar autênticos vínculos obrigacionais entre as partes pactuantes.⁸²

Existindo ainda que tacitamente compromissos entre as partes que firmam o acordo financeiro, no qual uma delas poderá sacar os valores disponibilizados mediante cumprimento das metas assumidas quando proposta, a carta de intenções, está evidente a participação de ambos no processo.

Não obstante, nota-se que não se trata de mero ato administrativo, posto que envolve crédito e compromete o patrimônio nacional, porém não há como concluir que se trate de Tratado Internacional diante da ausência do *animus contraendi* e da obrigatoriedade advinda dos registros da qual gozam os tratados.

François Gianviti afirma que não são registrados, no Secretariado da ONU como os tratados, e no interior dos Estados não estão sujeitos aos procedimentos regulares de aprovação de tratados e que não se aplica a eles as regras de interpretação dos tratados.⁸³

No momento em que o acordo não é registrado ele não dispõe de caráter obrigatório, característica basilar para caracterizar a vontade das partes em contratar e obter determinado resultado.

O art. 18 do pacto da Sociedade das Nações, a fim de possibilitar o controle pela opinião pública, previu pela primeira vez a necessidade da publicação dos tratados:

⁸² Ibid., p. 72.

⁸³ MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público**. 13.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 692.

“todo tratado ou compromisso internacional concluído no futuro por um membro da Sociedade deverá ser imediatamente registrado pelo secretariado e publicado por ele, logo que possível. Nenhum desses tratados ou compromissos internacionais será obrigatório antes de ter sido registrado.”⁸⁴

Atualmente notamos também que

A Carta das Nações Unidas determina, em seu artigo 102, que todo tratado ou acordo internacional concluído por qualquer Membro deverá, logo que possível, ser registrado no Secretariado e por este público, acrescentando que nenhuma parte num tratado não registrado poderá invocá-lo perante qualquer órgão das Nações Unidas.⁸⁵

Ainda que considerando viável a caracterização de Tratado Internacional sem o registro de dito pacto, não se vislumbra no acordo firmado entre as partes elementos que permitam a denominação de Tratado, posto que como ensina Rezek⁸⁶ necessariamente precisaria estar voltado a produzir efeitos jurídicos com a dupla qualidade de ato jurídico e de norma.

Conforme define o jurista Roberto Luiz Silva o acordo de Cavalheiros ou Gentlemen's Agreement

Afirma a existência de normas morais relacionadas a um programa de ação política conjunta entre as partes contratantes. Por ser negociado em nome pessoal dos estadistas, fundado sobre a honra e condicionado, no tempo, à permanência de seus atores no poder, o acordo de cavalheiros não pode ser entendido como um tratado internacional, não criando desta forma, qualquer efeito jurídico para os Estados.⁸⁷

Obviamente, que não há como negar, que embora não disponha na teoria de obrigatoriedade, os acordos firmados com o FMI são cumpridos, pois do contrário abalariam a credibilidade e imagem do país no contexto internacional, prejudicando suas relações e certamente acarretando represálias. Porém tecnicamente não existe

⁸⁴ RODAS, João Grandino. **A Publicidade dos Tratados Internacionais**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1980.p.45.

⁸⁵ SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento, Accioly, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional público**. – São Paulo: Saraiva, 2002.p. 37.

⁸⁶ REZEK, José Francisco. In: SILVA, Roberto Luiz. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. p. 41.

⁸⁷ SILVA. **Direito...** op.cit., p. 44.

entre as partes a obrigatoriedade, mas mera intenção que pode no curso da relação ser alterada.

Assim, o país poderá não sacar todo o valor solicitado, da mesma forma que o Fundo pode também não disponibilizar todo o pretendido inicialmente mediante a observância de indícios negativos ou solução do problema que gerou o pedido de autorização para saques.

O valor disponibilizado não é liberado de uma única vez, sendo determinados saques durante dado período e concomitantemente é determinado o alcance das metas propostas na Carta de Intenções.

Durante o período de vigência do acordado entre as partes, o FMI realiza a supervisão dos atos praticados pelo Estado, visando verificar não apenas se ele está laborando para cumprir as metas que se dispôs, mas também se efetivamente tais resultados estão sendo alcançados.

Não bastasse a participação do Fundo, de maneira indireta na redação da carta, o Fundo pode efetuar verificações no país-membro. Desta forma o Organismo efetua o controle do andamento e desenvolvimento das metas que o país se comprometeu a alcançar, podendo inclusive, suspender o direito a saques se verificar irregularidades ou não cumprimento injustificado.

Caso o Fundo entenda que um dos seus membros está utilizando os seus recursos disponíveis de forma contrária aos propósitos estabelecidos no convênio constitutivo, poderá ele limitar a utilização de tais recursos pelo estado-membro, declará-lo inelegível para novos saques e, caso o Estado persista no não-cumprimento de suas obrigações, poderá ser convidado a retirar-se da organização por decisão de 85% dos votos da Junta de Governadores.⁸⁸

⁸⁸ MAZZUOLI, Valério de Oliveira (apud Cachapuz, 1991) MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Os acordos stand-by com o FMI e a competência internacional do Ministério da Fazenda. **Revista Forense**. Rio de Janeiro, v. 370, 2003. p. 200.

Ou seja, caso não estejam sendo atingidas as metas propostas, porém existam justificativas plausíveis, o Fundo continua disponibilizando a verba que se comprometeu inicialmente, porém se a supervisão observar que o país vem agindo de forma displicente ou muito distante do proposto inicialmente podem ser suspensos os saques em aberto e que já estavam previamente aprovados.

Assim, o contido na carta serve como referencial, mas não é o caminho obrigatório e mesmo que existam resultados diversos dos previstos na carta, pode o acordo manter-se até o final, caso o FMI entenda aconselhável e o país mantenha-se na necessidade das verbas.

Da mesma forma que o FMI poderá suspender a liberação dos saques sem que lhe sejam impostas sanções, caso observe motivos que justifiquem tal medida, o Estado poderá deixar de sacar os valores, caso solucione seu problema de outra forma. Ai reside a falta de obrigatoriedade do firmado inicialmente.

Claro está que não se trata de ato unilateral do país interessado, como supracitado, posto que o Fundo Monetário participa de forma indireta na redação da carta e ainda tacitamente aceita os moldes ali previstos no momento que determina pela liberação da verba, porém como tudo permanece implícito, não preenchem todos os requisitos que configurem as formalidades capazes de caracterizar os Tratados Internacionais.

Além disso, o Fundo Monetário oferece não apenas auxílio financeiro, mas serve também como regulador das relações financeiras dos países com a Sociedade Internacional, posto que ele serve como garantidor da credibilidade diante dos demais órgãos financeiros. Dispondo de poderes que lhe garantem acessar as contas públicas nos países-membros, o Fundo desempenha o papel de auditor sempre e quando a credibilidade do país esta abalada em decorrência de inadimplemento das obrigações externas.

Neste ponto é que o FMI, fiel às suas concepções estritamente monetaristas (não por acaso seu nome é Fundo Monetário Internacional), exige de qualquer país o compromisso da adoção de rígidas políticas de contenção fiscal, visando a gerar excedentes, em seu comércio exterior, para fazer frente aos compromissos financeiros internacionais do país que a ele recorre. Em contrapartida, o FMI presta socorro ao país, colocando à sua disposição vultosas importâncias em moeda-forte, deixando transparecer, para a comunidade bancária, que aprovou o programa de recuperação financeira de tal país-membro, podendo os bancos, conseqüentemente, voltar a abrir créditos para tal país ou, pelo menos concordar com propostas de reescalonamento das dívidas inadimplidas. Esse o grande e talvez maior poder do FMI: arbitrar a volta, ou não, de um país, que não é desprezível, por sinal, já que seus recursos são vultosos e necessários para fechar as contas externas.⁸⁹

Por conseqüência os acordos firmados entre o País e o Fundo Monetário Internacional se configuram como atos internacionais de vontade das partes envolvidas que acarretam responsabilidades ao Estado-membro.

2.1.2 Ausência do legislativo e constitucionalidade dos acordos

Solucionado o problema acerca da natureza jurídica e estando amplamente demonstrado não se configurar Tratado Internacional, mas sim Ato Internacional no qual as partes se pré-dispõem a realização de atos, sem que no entanto determinem obrigatoriedade do ali firmado, passamos a análise da constitucionalidade de tal prática fulcro no ordenamento pátrio.

Enquanto predominava o absolutismo, o Monarca era o chefe que decidia de forma una os caminhos de seu reino. No entanto, no final do Século XVIII encontramos as primeiras intervenções do Poder Legislativo na evolução dos assuntos internacionais dos Estados, sendo matéria das Constituições dos Estados Unidos e as da Revolução Francesa.

Assim, as monarquias liberais do Século XIX passaram a adotar a mesma linha, constando em geral que o Executivo deveria negociar o Tratado e o Legislativo

⁸⁹ FRACAROLLI. *Revista ...* op. cit., p. 114.

aprová-lo. A constituição Imperial em seu artigo 15 trazia expressamente como atribuição da Assembléia Geral o poder de autorizar o Governo a contrair empréstimos.

No Brasil, a Monarquia adotou na Constituição de 1824 que caberia ao Imperador firmar os tratados enquanto não podendo, no entanto, serem ratificados sem que tivessem sido aprovados pela Assembléia Geral.

Poucos anos após, a constituição Belga de 1831 apresentou uma inovação definindo que determinados tratados poderiam ser concluídos sem a participação obrigatória do Legislativo.

A partir da Constituição Belga estão delineados os dois principais sistemas de controle do Legislativo: a) o sistema norte-americano, em que todos os tratados devem ser submetidos à sua apreciação; b) o sistema belga, hoje adotado, por exemplo, na França, onde apenas alguns tratados são submetidos à apreciação legislativa.⁹⁰

Já a Constituição de 1934, “um pouco diversamente, incluía a competência para dispor sobre a dívida pública da União e sobre os meios de pagá-la entre as competências do Poder Legislativo a serem sancionadas pelo Presidente da República”.⁹¹ Além disso, em seu art. 40, alínea a, ela determinava como competência exclusiva do Poder Legislativo o Poder de resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras e que seriam celebrados pelo Presidente da Nação Brasileira.

Ou seja, Entre a Constituição de 1891 e as de 1934 e 1946 nota-se a existência de diferenças em razão da competência, posto que enquanto a primeira carta dispunha como competência privativa do Congresso Nacional resolver definitivamente sobre os tratados e convenções com as nações estrangeiras, as outras duas cartas citadas trouxeram essa função como competência exclusiva do Congresso⁹².

⁹⁰ MELLO. **Curso...** op. cit., p. 222.

⁹¹ DOLINGER, Jacob. **A dívida externa brasileira: solução pela via arbitral.** – Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988. p. 48.

⁹² MEDEIROS, Antônio Cachapuz. **O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais.** – Porto Alegre: LePM Editores e Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, 1983. p.78.

Logo após surgiram as constituições de 1937 e 1946 que também trataram do tema:

À exceção da Carta de 1937, a Constituição de 1946, da mesma forma, previa no seu art. 66, I ser da competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre os tratados e convenções celebradas com os Estados estrangeiros pelo Presidente da República”.⁹³

Na Carta Suprema de 1967 não constou texto acerca do Ato Internacional que acarretasse encargo ou compromisso ao patrimônio nacional, sendo fruto da Emenda Constitucional de 1969⁹⁴ o texto prevendo a participação do Congresso Nacional para resolver definitivamente sobre os tratados, enquanto ao presidente era delegado o Poder de Celebrar os ditos pactos.

A Constituição Brasileira de 1988 manteve a preocupação com tal regramento e segue até os dias atuais trazendo a necessidade de participação do Legislativo nos assuntos internacionais, estabelecendo a necessidade de aprovação do Legislativo ao ditar que serão submetidos ao Congresso Nacional os tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional⁹⁵ e ainda que compete ao Senado Federal autorizar as operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.⁹⁶

⁹³ MAZZUOLI, Valério de Oliveira. O Senado Federal e as operações externas de natureza financeira: o problema dos acordos Brasil e FMI. **Revista Nacional de Direito e Jurisprudência**. Ribeirão Preto, N.37, ano 4, 2003. p.82.

⁹⁴ Tal texto, há muito, suscita discussões, tendo sido justificativa para pedido de representação junto à Suprema Corte por parte do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil em meados da década de setenta, pouco após o Banco Central do Brasil firmar o Acordo Dois, no qual foi negociado a dívida externa brasileira. No mesmo momento o jornalista Hélio Fernandes também ingressou com ação popular contra a União, o Banco Central e o Banco Credor que liderou a renegociação, visando anular dito acordo, baseado na inconstitucionalidade do acordo por falta de aprovação do Congresso Nacional. Ambas pretensões não obtiveram sucesso, posto que a Procuradoria argumentou para a OAB que o ato estava devidamente autorizado pelo Decreto-lei 1.312 de 1974, enquanto o Juiz federal Dr. Agostinho Fernandes Dias da Silva, proferiu sentença sem julgamento do mérito alegando que não se tratava de acordo internacional, pouco importando assim quem havia contraído a obrigação. Sobre o tema ver: DOLINGER, Jacob. **A dívida externa brasileira: solução pela via arbitral**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988. p. 43-44.

⁹⁵ Artigo 49 da CF/88.

⁹⁶ Artigo 52 da CF/88.

Muito embora seja aplicável o Direito Internacional e não o Direito Interno à relação em óbice, é imprescindível a análise da constitucionalidade, haja vista o poder de nosso ordenamento em nossa Sociedade e nos resultados advindos do desrespeito as regras vigentes.

A doutrina apresenta diversos posicionamentos acerca da participação do Legislativo, posto que alguns entendem tratar-se de ato de natureza financeira e daí a necessidade de participação do Senado Federal, enquanto outros defendem que os acordos tratam de temas muitos além do financeiro, sendo por conseguinte, responsabilidade do Congresso Nacional.

No entanto, ambas correntes concordam que muito embora os acordos sejam firmados sem a participação do Legislativo, o ordenamento jurídico determina a participação dos dois poderes.⁹⁷

A corrente doutrinária que defende a competência do Congresso afirma que a relação e vínculo existentes não estão limitados apenas a natureza financeira, uma vez que as medidas acarretam políticas sociais e ainda que muitas vezes o Fundo interage como auditor conferindo credibilidade ao país-membro na Sociedade Internacional, se enquadrando assim nas atribuições do Congresso Nacional, especialmente naquelas dispostas no art.49, I da CF.

⁹⁷ “O judiciário neste processo só atua depois de devidamente incorporado em nosso ordenamento o Tratado Internacional, cabendo ao Supremo Tribunal Federal, na qualidade de guardião da Constituição, julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, *“quando a decisão recorrida declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal”* (CF, art. 102, III, b). o Superior Tribunal de Justiça a Carta de 1988, por sua vez, atribui a competência para julgar, mediante *recurso especial*, as causas decididas, em única ou última instância, pelos Tribunais Regionais Federais ou pelos Tribunais dos Estados, *“quando a decisão recorrida contrariar tratado ou lei federal, ou negar-lhes vigência”*. Por fim, diz o art. 109 da Constituição competir aos juízes federais processar e julgar (...) *“as causas fundadas em tratado ou contrato da União com Estado estrangeiro ou organismo internacional”* (inciso III), bem como *“os crimes previstos em tratado ou convenção Internacional, quando, iniciada a execução no País, o resultado tenha ou devesse ter ocorrido no estrangeiro, ou reciprocamente”* (inciso V).” MAZZUOLI, Valério de Oliveira. O Senado Federal e as operações externas de natureza financeira: o problema dos acordos Brasil e FMI. **Revista Nacional de Direito e Jurisprudência**. Ribeirão Preto, N.37, ano 4, 2003. p.84.

Segundo o Jurista Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁹⁸

Todos os atos internacionais deveriam ser submetidos à apreciação do Congresso Nacional, com base no artigo 84, VIII, da Constituição Federal. Mesmo as aplicações financeiras que façam União, Estados, Distrito Federal e Municípios no mercado internacional pressupõem tal autorização.

Por conseqüência o ordenamento pátrio ensina que é fundamental a participação do Congresso Nacional sempre e quando o ato acarretar encargo ou gravame ao patrimônio do País, conduta que não é adotada na carta de intenções redigida e firmada apenas pelo executivo.

Quando analisamos tal linha teórica acerca dos acordos firmados entre o FMI e o Brasil, vale observar os ensinamentos do Jurista Celso D. de Albuquerque Mello ensina que:

A Constituição de 1988 deu uma amplitude maior ao Congresso Nacional (art.49, I), ao estabelecer, que serão submetidos a ele “tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”. Significando isto que os acordos, por exemplo, sobre a dívida externa, serão submetidos à aprovação do Legislativo e não poderão ser concluídos sob a forma de acordos do Executivo.⁹⁹

O Jurista ainda defende que

Necessitam ser aprovados pelo Congresso Nacional (tese mais democrática), tendo em vista a amplitude do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, e acima de tudo porque as cartas de intenção não cuidam apenas das operações financeiras, mas também da política econômica e social (salário) do Estado.¹⁰⁰

Seguindo a mesma linha doutrinária Cretella Júnior é categórico ao definir que “Desde que o ato internacional, editado, possa acarretar ou acarrete

⁹⁸ FERREIRA FILHO Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1997, v.1. p. 312-313. In: SILVA, **Direito...** op. cit., p.83.

⁹⁹ MELLO. **Curso ...** op.cit., p.225.

¹⁰⁰ MELLO. **Curso ...** op.cit., p.692.

encargos ou compromissos gravosos para o patrimônio nacional, o Congresso Nacional, exclusivamente, terá competência para apreciá-lo”.¹⁰¹

Já a segunda corrente defende que os acordos são de competência do Senado, uma vez que se tratam de operações de natureza financeiras e não ato jurídico denominado como tratado, acordo, contrato, convênio ou outra modalidade do direito, sendo por consequência atribuição do Senado Federal conforme reza o art. 52 da Constituição Federal Brasileira.

A base para sustentação desta corrente da doutrina é que os acordos firmados não são tratados e por sua vez os Atos Internacionais citados no artigo 49, I da CF nada mais são que sinônimo de Tratado Internacional.

Como todo ato jurídico é “formado pela vontade e pela ordem jurídica, que dá efeitos jurídicos a esta mesma vontade”,¹⁰² e ainda que como observado anteriormente, o acordo firmado não dispõe de todos os elementos que caracterizam os tratados, não estamos diante de Tratado Internacional quando observamos os acordos firmados com o FMI.

Dentre os defensores de tal pensamento encontramos o Dr. Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros que argumenta que

O art. 52, inciso V, estabelece que quaisquer contratos ou transações empreendidas pelo Governo Federal, Governos Estaduais, do Distrito Federal, Territórios ou Municípios, inclusive entes da administração indireta ou descentralizada, objetivando o levantamento ou o suprimento de numerários no exterior, junta a instituições estrangeiras, públicas ou privadas, ou internacionais, ficam sujeitas à autorização do Senado Federal.¹⁰³

Ele ainda sustenta que desta forma o legislador, visando impedir que o Executivo efetue de forma discricionária acordos, conferiu ao Senado Federal o poder

¹⁰¹ CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997. p. 2535.

¹⁰² MELLO, **Curso ...** op.cit., p. 196.

¹⁰³ Medeiros, Antonio Paulo Cachapuz. In: MAZZUOLI; SILVA. **O Brasil...** op. cit., p.66.

de intervir nas operações externas de natureza financeira capazes de comprometer a capacidade de pagamentos da União.

Inegável que o elo principal, muito embora não seja o único, entre as partes é o aspecto financeiro, haja vista que as metas somente serão propostas por serem requisitos para a concessão do direito de saque que é a obrigação principal no acordo firmado entre as partes. Seguindo tal constatação a relação entre o Organismo e o País é uma operação atípica diante do Direito, mas que sem dúvidas dispõe de natureza financeira.

Por tal razão e analisando os aspectos contidos na relação, entendemos que dispõe de maior justificativa a corrente que argumenta a atribuição do Senado Federal os acordos realizados com o Fundo Monetário Internacional.

Muito embora, exista resolução¹⁰⁴ do Senado aprovando o programa de apoio financeiro ao Governo Brasileiro autorizando a elevação do limite de concessão de garantia, e ainda autorizando a União a prestar garantia ou contratar operações externas de natureza financeira com o FMI, indiscutível a necessidade de participação do Senado, não apenas autorizando, mas dispondo das condições de dito acordo conforme competência privativa elencada no artigo 52 da Carta Suprema.

Interessante observar o pensamento do doutrinador Estevão de Rezende Martins¹⁰⁵ que afirma a necessidade de que cada solicitação deva ser

Objeto de tratamento específico, em que intervêm, conforme a natureza do pedido, a Secretaria do Tesouro Nacional, a Procuradoria – Geral da Fazenda Nacional, o Banco Central do Brasil, os órgãos estaduais e municipais e, por fim, o Senado Federal, onde será submetida à Comissão de Assuntos Econômicos, que, após análise técnica da operação solicitada, se aprovar, conclui por um projeto de resolução que autoriza a operação, fixa-lhe as condições e o prazo de utilização.

¹⁰⁴ Resolução do Senado Federal n. 96 de 17.12.1998.

¹⁰⁵ Obra citada em: SILVA. **Direito ...** op. cit., p. 84-85.

Afinal, evidente o caráter financeiro predominante no negócio ou cooperação estabelecido entre as partes, seja através dos empréstimos ou de aval, caracterizando assim a operação disposta como atribuição do Senado Federal e diante da ausência do Senado, clara está a inconstitucionalidade do processo adotado e dos acordos firmados.

Nota-se, no entanto, que ainda que utilizem argumentações diferenciadas, ambas correntes acabam por caminhos distintos chegando ao mesmo ponto de partida. Tais doutrinas convergem na obrigatoriedade do Legislativo, posto que tanto o artigo 49 como o artigo 52 da Constituição Federal não dispõe de exceção por tal motivo, é inadmissível aceitar a execução e firma de acordo sem a participação do Legislativo.

Ainda que o Tratado Constitutivo tenha sido internalizado pretendendo justificar que a prática adotada é via legal, não há como dispensar a participação do Poder Legislativo. A razão é simples: as regras da Constituição Brasileira estão assentadas em posição hierarquicamente superior aos tratados internalizados, clamando assim, pela sua observância e respeito, optando pelo ditado na CF sempre mesmo que outra regra aponte para conduta diversa.

Os posicionamentos da doutrina são divergentes, porém está evidente que o Executivo sozinho não está dotado de poderes para a realização de tal ato da forma que vem fazendo, uma vez que em momento algum o Legislativo participa do processo que dá origem aos acordos firmados entre a Nação Brasileira e o Fundo Monetário Internacional.

Uma vez assumida a obrigação por via diversa da determinada legalmente pela Constituição brasileira, e sendo tal procedimento adotado pelo executivo, observa-se que é questionável a responsabilidade do presidente da República, visto que ele ultrapassa o limite de poderes que lhes são conferidos.

Como define Bobbio¹⁰⁶ Poder é a capacidade ou possibilidade de agir, ou até mesmo de produzir efeitos. No momento em que o presidente atua em ato que não é de sua competência, ou seja, para o qual não tem poderes, dito procedimento não surte os devidos efeitos. Além disso, praticando ato para o qual não dispõe de poderes, ele está adotando conduta indevida.

Significa dizer que além de gerar ato falho por falta de poderes, o Presidente ainda deve responder por tal conduta. Afinal no artigo 84 estão delimitadas as atribuições do Chefe do executivo, não englobando os poderes do legislativo. Logo, no momento em que firma os pactos com o FMI, o Executivo, fere as disposições legais, incidindo no dispositivo contido na Constituição Federal Brasileira em seu artigo 85¹⁰⁷, que define como prática ilegal adoção de atos que atentem contra a Carta Suprema.

¹⁰⁶ BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 12ª ed., 2004. p.933.

¹⁰⁷ Igual texto é observado no art. 4º da Lei de Responsabilidade nº 1.079 - DE 10 DE ABRIL DE 1950. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1950/1079.htm>. Acesso em: 31 jan. 2007.

2.2 Argentina e Fmi

O FMI dispõe de personalidade jurídica¹⁰⁸ que permite a contratação do que pactua com seus clientes. No entanto, durante o curso das relações, tanto o Brasil com a Argentina vem firmando acordos que geram questionamentos quanto à compatibilidade com as regras internas de ditas Nações.

Similar ao contexto brasileiro é a situação da Argentina. A Nação vizinha também está sendo questionada acerca do procedimento adotado, que embora aparentemente apresente respaldo Constitucional, acabou ofertando caráter permanente a uma ferramenta criada para situações especiais que foi a autorização para os acordos realizados pelo Executivo. “Está fuera de toda Duda que, de los problemas endémicos de la economía Argentina, la deuda externa es hoy en día el más grave”.¹⁰⁹

Segundo alguns doutrinadores, no momento em que são firmados pactos pelas Nações com o Fundo, o procedimento adotado é falho se comparado com o regimento interno, uma vez que a Constituição Argentina também determina moldes diversos dos que vem sendo utilizados pelo executivo quando firma os acordos e assume responsabilidades mediante a obtenção de recursos financeiros.

¹⁰⁸ O Artigo IX do Convênio Constitutivo do FMI determina os atos que podem ser realizados pelo Organismo, tendo ele capacidade plena.

¹⁰⁹ BONILLO, José A. **El Derecho Administrativo**. Buenos Aires: Universitas, 2005. p. 495.

La competencia, en todo lo relacionado a los grandes capítulos de la deuda internacional que pueda contraer el Estado, queda reservada al Congreso de la Nación. E consecuencia, aquellas operaciones que afecten sustancialmente el crédito público, debe contar inexorablemente con la consideración y posterior aprobación por parte del poder Legislativo.¹¹⁰⁻¹¹¹

Existe grande discussão acerca da competência para determinar as negociações e firmar os pactos entre o FMI e a Argentina, sendo predominante o entendimento que defende a competência reservada do Congresso Nacional.

2.2.1 Os Acuerdos Ejecutivos

O ordenamento argentino com o passar dos anos contou com alterações que oriundas do propósito de adequar o ordenamento interno às práticas internacionais modernas.

A Constituição Argentina determina a divisão dos poderes, elencando e delimitando as atribuições de cada um deles, e por conseqüência, impondo regras para as relações exteriores.

Conforme a la Constitución, el manejo de las relaciones exteriores corresponde conjuntamente al Poder Ejecutivo y al Congreso. El primero es el encargado de negociar, concluir y firmar los tratados, concordatos y convenciones, mientras que el segundo tiene a su cargo el rechazo o la aprobación de tales documentos.¹¹²

No ordenamento argentino, os acordos firmados com o Fundo Monetário Internacional recebem tratamento diferenciado daquele observado no Direito Brasileiro, conduzindo o estudo por caminho diverso.

¹¹⁰ A competência relativa a todo o relacionado aos grandes capítulos da dívida internacional que possa contrair o Estado fica reservada ao Congresso da Nação, e conseqüentemente, aquelas operações que afetem substancialmente o crédito público, devem contar inexoravelmente com a consideração e posterior aprovação por parte do poder Legislativo.

¹¹¹ MAZZUOLI; Silva. **O Brasil...** op. cit., p. 297.

¹¹² BADENI, Gregório. **Reforma Constitucional e Instituciones Políticas**. Buenos Aires: Ad Hoc, 1994. p. 136.

Primeiramente, vale observar que no Direito Argentino os Tratados recebem tratamento diferenciado, ocupando posições hierarquicamente superiores, conforme reza a Constituição Nacional. Assim até mesmo “los tratados celebrados en forma simplificada en razón de facultades propias del Poder Ejecutivo gozan también de jerarquía superior a las leyes, estando comprendidos en el art. 75 inc 22 párr. 1º *in fine* de la Constitución Nacional”.¹¹³

Além disso, ao contrário do regramento brasileiro, na Legislação Argentina conta com mecanismo diferenciado aplicável quando se trata de operações financeiras envolvendo a dívida externa¹¹⁴⁻¹¹⁵.

Os procedimentos adotados para a contração de dívida externa sempre foram tema polêmico em terras argentinas. Ainda que o poder de legislar fosse atribuição exclusiva do Legislativo, o procedimento de negociação e firma dos tratados sempre eram efetivados com a participação somente do Poder Executivo.

Desta forma o país atendia a sistemática adotada pelo Fundo Monetário Internacional, sem, no entanto, dar conta de respeitar os caminhos assinalados pela Constituição Nacional.

Com o passar do tempo parte da matéria legal argentina acerca da competência dos poderes sofreu alterações. As mudanças nasceram com o objetivo de

¹¹³ GALEANO, Juan José. Algo más sobre los acuerdos ejecutivos, su jerarquía normativa a la luz del nuevo art. 75 inc.22 de la Constitución Nacional. **Revista Campus**. Buenos Aires, año VI, nº XXI, dez, 1999. p.21.

¹¹⁴ O presente estudo se limita a observar legislação específica aplicável as relações entre a Nação e o FMI, no entanto, importante salientar que o conceito de dívida externa Argentina é composto pelo endividamento privado e público.

¹¹⁵ Deuda externa es la contraída con otro Estado u organismo internacional o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible fuera de su territorio. Deuda pública directa es la asumida por la administración central en calidad de deudor principal. Deuda pública indirecta es la constituida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, distinta de la misma, pero que cuenta con su aval, fianza o garantía de la Administración central (LAF, art. 58). BONILLO, José A. El Derecho Administrativo – Buenos Aires: Universitas, 2005. p 496.

buscar a aproximação entre as normas constitucionais vigente e o modelo determinado pelo Fundo Monetário Internacional no momento de negociação e firma dos acordos.

Visando regularizar os mecanismos que são utilizados e que fazem parte de prática geral comumente adotada no âmbito das relações financeiras internacionais, ocorreu em 1994 a Reforma Constitucional que instituiu no Direito Argentino os decretos de urgência¹¹⁶.

Através do decreto de urgência, foi oficializada a possibilidade de firma dos acordos com o Organismo, sem a participação do Congresso, desde que se tratem de situações específicas que necessitem de medida urgente visando evitar danos para a Nação.

Atualmente, muito embora a Constituição Argentina traga a competência dos três Poderes limitando a cada um seu âmbito de atuação, a Carta Suprema da Argentina apresenta tal ferramenta que determina delegação de poderes e gera inúmeros questionamentos.

¹¹⁶ No direito brasileiro existe a mesma ferramenta conhecida como medida provisória que é ato normativo unilateral, temporário e excepcional contido no ordenamento brasileiro. “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. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

I - relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) direito penal, processual penal e processual civil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

III - reservada a lei complementar; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)”. Trecho extraído da Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constituicao.htm#art62. Acesso em 09 dez. 2005.

Desta forma, o Direito Argentino na atualidade regula as competências determinando ao Legislativo a atuação na criação de normas, contando com exceção para temas específicos. No que diz respeito à dívida pública a CN determina em seu art. 4º que:

El Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional formado del producto de derecho de importación y exportación, del de la venta y locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad Nacional.¹¹⁷

Desta forma, a Legislação Argentina conta com uma modalidade diferenciada de tratado internacional denominada *acuerdo ejecutivo*

Que responde de un modo más exclusivo a la idea de que su perfeccionamiento se produce sin intervención – al menos directa – del Congreso o el órgano parlamentario, siendo indiferente el modo – internacional – de prestar el consentimiento para obligarse por él, que podría incluso consistir en un trámite clásico o solemne.¹¹⁸

Os *acuerdos ejecutivos* podem surgir em decorrência de atribuições específicas do Poder Executivo, ou ser por delegação de poder, como ocorre nos acordos relativos aos empréstimos e negócios financeiros que dizem respeito à dívida externa, que originariamente são competência do Legislativo, mas que foram delegados ao Executivo.

Desta forma o poder de legislar, é delegado, em regime excepcional ao Poder Executivo. São os chamados “superpoderes”¹¹⁹ que o Executivo recebe do

¹¹⁷ MUJÍA, María Gattinoni; PEROTTI, Alejandro Daniel. **Algunas apreciaciones sobre el régimen jurídico de los acuerdos internacionales de financiamiento externo en la República Argentina.** Especial referencia a los convenios con el FMI. El Derecho, buenos Aires, 30 de septiembre de 2002, nº 10.598, año XL. P. 01.

¹¹⁸ GALEANO, Juan José. MAZZUOLI; SILVA. **O BRASIL...** op. cit., p. 309

¹¹⁹ expressão utilizada por: Delegación de facultades al Jefe de Gabinete de Ministros: **Evolución e impacto en el contexto fiscal actual. Gerardo Uña Nicolás Bertello Gisell Cogliandro.** http://www.asap.org.ar/documentos/Otras_Publicaciones/Delegacion%20de%20facultades%20al%20Jefe%20de%20Gabinete%20de%20Ministros.pdf

Legislativo, estando previamente determinado no ordenamento legal a necessidade de urgência para que tal delegação seja efetuada de forma constitucional.

Os acordos costumam ser negociados e firmados pelo Executivo, seja através de pessoa devidamente designada pelo Poder, ou pelo Presidente da República que contrata.

Assim, com base na exceção legal que permite a firma de tratados apenas pelo Executivo, através dos decretos de urgência, atualmente são contraídos empréstimos sem que documentos ou negociações sejam submetidos aos demais ritos previstos no ordenamento constitucional.

2.2.2 As medidas de urgência e sua constitucionalidade

Embora na Argentina os pactos tenham recebido a denominação de contratos executivos, com delegação de poderes por parte do Legislativo para o Executivo, o questionamento gira em torno da matéria contida nos acordos firmados que envolvem questões financeiras permanentes nos últimos anos e de grande relevância para o país, motivo que enseja a presença de outros poderes no processo.

Os Decretos de urgência utilizados no sistema argentino, estão sendo utilizados corriqueiramente, trazendo questionamentos acerca da constitucionalidade de tal uso indiscriminado.

O Art. 75 que trata das competências do Congresso Nacional determina que lhe compete “*Contraer empréstitos sobre el Crédito de la Nación*”¹²⁰ e “*arreglar el pago de la deuda interior e exterior de la Nación*”.¹²¹

¹²⁰ em seu inc 4º

¹²¹ inc. 7º

Além disso, também compete

Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este artículo, el presupuesto general de gastos y calculo e recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones publicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión”.¹²²

E ainda

proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento”¹²³

Por fim cabe ao Congresso “aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes”.¹²⁴

Já o art. 85 ensina que

El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo. El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación... Tendrá a su cargos el control de la legalidad, gestión y auditoria de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.¹²⁵

Para auxiliar na organização dos procedimentos administrativos, o legislador criou a lei 24.156 que trata da administração financeira e sistemas de

¹²² inc. 8º

¹²³ inc. 19

¹²⁴ inc. 22

¹²⁵ MUJÍA, Maria Gattinoni; PEROTTI, Alejandro Daniel. **Algunas apreciaciones sobre el régimen jurídico de los acuerdos internacionales de financiamiento externo en la República Argentina.** Especial referencia a los convenios con el FMI. El Derecho, buenos Aires, 30 de septiembre de 2002, nº 10.598, año XL. P. 01.

controle do Setor Público Nacional e que inicialmente continha dispositivo legal determinando que:

Art. 37. — La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades.¹²⁶

Diante das práticas que vinham sendo adotadas e visando viabilizar a execução de atos que seriam de competência do Legislativo, mas que são excepcionalmente delegados ao Executivo, em junho de 2006 foi proposta alteração visando ampliar os poderes do Executivo, por meio do Chefe de Gabinete de Ministros (JGM), passando a vigorar o seguinte texto:

Art. 37. — La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto. El Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades. A tales fines, exceptuase al Jefe de Gabinete de Ministros de lo establecido en el artículo 15 de la Ley N°25.917. El incremento de las partidas que refieran gastos reservados y de inteligencia sólo podrá disponerse por el Congreso de la Nación.¹²⁷

Desta forma passou a ser de responsabilidade do Chefe de Gabinete de Ministros a elaboração do orçamento da Nação, podendo ele ainda efetuar os ajustes que entenda necessário.

La distribución de facultades entre el Jefe de Gabinete de Ministros y el Poder Legislativo sobre el proceso presupuestario se encuentra claramente determinada en el marco normativo compuesto principalmente por la Constitución Nacional, la “Ley N°24.156 de Administración Financiera y de los

¹²⁶ <http://www.agn.gov.ar/doc-tecnicos/ley%2024156.pdf>

¹²⁷ http://www.agn.gov.ar/doc-tecnicos/Ley_24156_texto_ordenado_2006.pdf

Sistemas de Control del Sector Público”, y la recientemente sancionada “Ley N° 25.517 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal” 3.

De acuerdo a este marco normativo, las funciones principales en materia presupuestaria del JGM son remitir al Congreso el Proyecto de Ley de Presupuesto, disponer la distribución administrativa del presupuesto de gastos aprobados por el Poder Legislativo y supervisar el gasto trimestral asignado a cada jurisdicción. Por su parte, el Congreso tiene la facultad de aprobar y fijar el Presupuesto Nacional, y convalidar la Ejecución realizada por el Poder Ejecutivo mediante la aprobación de la Cuenta de Inversión.¹²⁸

O Ordenamento Supremo da Argentina em seu art. 99 inc. 11 designa ao Presidente a função de concluir e firmar tratados e outras negociações requeridas para a manutenção das boas relações com as organizações internacionais ou Nações estrangeiras, no entanto, em nenhum momento é determinado expressamente que o Executivo poderá concluir os acordos sem qualquer participação do Congresso, estando evidente que se trata de exceção de delegação de Poder Legislativo o *decreto de urgencia*.

La facultad global para entender el los aspectos generales, básicos y trascendentes, es decir, la prerrogativa de ser el verdadero poder capaz de decidir sobre los grandes capítulos del endeudamiento externo ha sido puesta, por el constituyente argentino, en cabeza del Congreso de la Nación; ello no sólo porque a él le compete el arreglo del pago de la deuda exterior (CN., art. 75, inc. 7º) sino también, porque según el art. 4º del texto fundamental, ubicado en su parte dogmática, son “los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso” una de las contribuciones a parte de las cuales se conforman los fondos del Tesoro nacional. De allí que las grandes decisiones que hacen al endeudamiento internacional del Estado deben contar, desde la óptica constitucional, con el aval del Congreso.¹²⁹

A delimitação está evidente no ordenamento vigente e determina que o Executivo dispõe de poder para ser o gestor da dívida, enquanto compete ao Legislativo ser o revisor, participando e controlando seus moldes e efeitos.

¹²⁸ Delegación de facultades al Jefe de Gabinete de Ministros: Evolución e impacto en el contexto fiscal actual. Gerardo Uña Nicolás Bertello Gisell Cogliandro. http://www.asap.org.ar/documentos/Otras_Publicaciones/Delegacion%20de%20facultades%20al%20Jefe%20de%20Gabinete%20de%20Ministros.pdf

¹²⁹ MUJÍA, María Gattinoni; PEROTTI, Alejandro Daniel. **Algunas apreciaciones sobre el régimen jurídico de los acuerdos internacionales de financiamiento externo en la República Argentina.** Especial referencia a los convenios con el FMI. El Derecho, buenos Aires, 30 de septiembre de 2002, n° 10.598, año XL. P. 03.

Não restam dúvidas de que a prática moderna acena para negociações mais rápidas e menos burocráticas. Grande parte dos tratados internacionais não exige a ratificação como requisito. No entanto, não há como ignorar os procedimentos necessários ditados pelas regras constitucionais que geralmente exige a participação do legislativo no processo de celebração do tratado.

Além disso, muito embora os *acuerdos ejecutivos* delegados pelo Legislativo encontrem respaldo constitucional e os tratados estejam hierarquicamente superiores na pirâmide Legislativa Argentina não é possível concluir que os acordos firmados com o Fundo Monetário Internacional e a Nação Argentina são realmente constitucionais.

En las últimas décadas se ha consolidado – tanto internamente como en el derecho comparado – la práctica de que el poder ejecutivo celebre “acuerdos” ejecutivos o simplificados sin someterlos a la aprobación del congreso. Tal mutación constitucional, que escamotea la intervención congresional, no es en principio admisible en el caso de compromisos internacionales que cualquiera sea la denominación que se les confiera, configuran por su esencia verdaderos tratados.¹³⁰

Mesmo estando devidamente regulamentada a possibilidade do Poder Executivo tratar dos acordos financeiros firmados, segue o receio com a postura adotada pelos governos argentinos nos últimos anos. A preocupação apontada pelos doutrinadores está assentada no uso descontrolado de ferramenta que somente poderia ser adotada em situações específicas, conforme reza texto constitucional, conduta que por sua vez compromete a constitucionalidade dos pactos.

Vale lembrar que

El artículo 76 de nuestra constitución reformada en 1994 sostiene que: se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para

¹³⁰ CAMPOS, German J. Biddart. **Manual de la Constitución reformada**. Tomo II. – Buenos Aires: Sociedad Anónima Editora Comercial, Industria y Financiera, 1997. p. 409.

su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el congreso establezca.¹³¹

Assim, o legislador determinou em caráter excepcional, que estaria autorizado ao Executivo o exercício do Poder de legislar em matérias específicas e consideradas de urgência. Ou seja, no momento em que foi alterado o dispositivo legal, restou assinalado que não poderia ser prática adotada reiteradamente como vem sendo observado na Nação Argentina.

A Legislação Argentina é categórica ao limitar a delegação de tal poder ao executivo em situações especiais, consideradas aquelas de urgência e como bem define a Real Academia Española¹³² pode ser considerada como urgente a “necesidad o falta apremiante de lo que es menester para algún negocio”. Ou ainda como bem define a Língua Portuguesa:¹³³ urgente é aquilo que se faz imediatamente, com pressa.

Nota-se que muito antes de estar contido na Constituição Nacional o procedimento atualmente conhecido como *acuerdo ejecutivo* já era adotado sempre e quando se negociava com o Fundo Monetário Internacional, demonstrando que não é caminho esporádico ou imprevisto, se tratando de prática corriqueiramente adotada. Aliás, os acordos seguem sendo firmados de forma contínua, como prática comum, ignorando a delimitação das atribuições de cada Poder.

Teniendo en cuenta la prohibición general que la Constitución reformada impone al presidente, es por lo menos llamativo que en los últimos años se hayan dictado tantos DNU. Si nos atenemos a la realidad, parecería que el Poder Ejecutivo, a contramano de la Constitución, considera que la regla general es la imposibilidad de seguir los trámites para la sanción de las leyes.¹³⁴

¹³¹ GAUNA, Juan Octavio. **Delegación y Decretos de necesidad y urgencia**. In: DROMI, Roberto; SÁENZ, Jorge (Coords.) **La Constitución Argentina de nuestro tiempo**. – Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996. p. 159.

¹³² **DICCIONÁRIO essencial de la Real Academia Española**. Madrid: Espasa, 1997. p. 1108.

¹³³ MOREIRA, José Francisco (org.). **Dicionário Mor da Língua portuguesa**. 4 v. São Paulo: Livro'Mor Editora Ltda, 1967. p. 2183.

¹³⁴ MANSILLA, Manuel José García. **La metamorfosis constitucional argentino**. Decretos de necesidad y urgencia y separación de los poderes. El Derecho, TOMO 210, Buenos Aires: Universitas, 2005. p. 747.

As regras são claras ao determinarem as exceções e limitarem o uso dos “superpoderes” determinando que compete ao Executivo adotar com cautela tal conduta, afinal

El robustecimiento de las atribuciones estatales frente a una situación de emergencia, con el correlativo debilitamiento de las libertades individuales, debe limitarse a lo estrictamente razonable y sin superar jamás los límites constitucionales y que esa emergencia, nunca puede ser frente de un poder mayor al que prescribe la Constitución para los órganos gubernamentales.¹³⁵

Analisando o ordenamento jurídico observa-se facilmente que com o passar do tempo o Executivo vem adentrando cada dia mais em matérias de competência do Legislativo, concentrando força e agindo sem a participação dos eleitos para representarem o povo e criarem as regras que guiarão a Nação Argentina.

El análisis de la evolución de las facultades delegadas al JGM permite observar una tendencia a incrementar el rol del Poder Ejecutivo en materia presupuestaria en detrimento del Poder Legislativo, profundizando el debilitamiento del rol del Congreso de la Nación en el proceso presupuestario. Esta situación implica debilitar aún mas el ámbito donde los ciudadanos deberían tener la oportunidad, mediante sus representantes, de expresar sus preferencias. De este modo, el presupuesto tiende a convertirse en un instrumento formal que no representa las prioridades y preferencias de la sociedad, y puede ser utilizado para atender las prioridades del gobierno sin mecanismos transparentes de asignación de los recursos públicos.¹³⁶

Da mesma forma que a ausência do Legislativo na criação e alteração do orçamento aponta enfraquecimento da democracia e permite que sejam tomadas medidas que nem sempre estão de acordo com os anseios da população, a contração de dívida externa com participação apenas do Executivo permite que os acordos acarretem responsabilidades e compromissos acima dos plausíveis para o país.

¹³⁵ BADENI, Gregório. Los Decretos de necesidad y urgencia. **El Derecho**. TOMO 138, Buenos Aires: Universitas, 1996. p. 930.

¹³⁶ Delegación de facultades al Jefe de Gabinete de Ministros: **Evolución e impacto en el contexto fiscal actual. Gerardo Uña Nicolás Bertello Gisell Cogliandro.** http://www.asap.org.ar/documentos/Otras_Publicaciones/Delegacion%20de%20facultades%20al%20Jefe%20de%20Gabinete%20de%20Ministros.pdf

Ainda que o procedimento adotado seja prático e de acordo com os modelos contemporâneos existentes e ditados pelo contexto internacional, no momento em que é afastada a participação do Legislativo e delegado o poder ao Executivo resta afastado o debate, o conhecimento das regras e ônus, a avaliação minuciosa dos caminhos que estão sendo tomados pelo País com a firma de tal compromisso.

Logicamente não há como ignorar a facilidade gerada pela negociação e firma do acordo ser efetuada apenas pelo poder Executivo que transita comumente pela esfera diplomática, no entanto, imprescindível centrar os esforços na participação dos Poderes que compõem o Estado e que se complementam na busca da manutenção da democracia.

Qual caminho a ser seguido então? Conciliar as atribuições, contando com a participação de ambos, sem inviabilizar a mobilidade exigida pelas negociações, determinando que o Congresso participe antes da realização do empréstimo e também após, enquanto ao Executivo compete negociar e firmar o acordo.

La complementación adecuada sería que el gestor de las deudas internacionales sea el poder ejecutivo, mientras que el legislativo sea el revisor definitivo de aquella gestión. Ello puede ser ejercitado mediante dos controles: uno, anterior a la adopción de los empréstitos externos, y otro, posterior, a través de la aprobación de los acuerdos celebrados con los acreedores externos antes mencionados. De esta manera, una ley del Congreso debería reconocer la necesidad y la forma básica y condicionales dentro de las cuales el departamento Ejecutivo pueda contraer empréstitos a nivel internacional, y luego a través de una ley posterior, aprobar en forma definitiva el convenio al cual se ha arribado. La compatibilidad con la dinámica internacional de negociación se haría efectiva a través de dos vías complementarias. Por un lado, la cláusula, que debería estar convencida en los acuerdos firmados por el ejecutivo, sobre la firma ad referendum de la definitiva aprobación congresional. Por el otro, a fin de atender a las exigencias de inmediatez que en muchas ocasiones se presentan en estas circunstancias, debería establecerse un procedimiento en virtud del cual luego de transcurrido un plazo razonable, a determinar, sin que el Poder Legislativo deseche el convenio, el mismo se considere aprobado.¹³⁷

¹³⁷ MUJÍA, María Gattinoni; PEROTTI, Alejandro Daniel. Algunas apreciaciones sobre el régimen jurídico de los acuerdos internacionales de financiamiento externo en la República Argentina. Especial referencia a los convenios con el FMI. **El Derecho**. Buenos Aires, 30 de septiembre de 2002, nº 10.598, año XL. P. 03-04.

Ainda que o texto legal determine como prática eventual e de emergência a adoção de decretos de urgência por parte do Executivo, infelizmente o panorama atual aponta para rumo oposto.

Claramente a realidade fática acena para o afastamento crescente do Congresso dos acordos *Stand-by* firmados e permitindo que a prática reiterada de firmas sem respeito às regras nacionais perpetuando a prática que acarretou e mantém a dívida externa da Argentina.

Afinal, não basta estar disposta a possibilidade de delegação dos poderes para que o Executivo exclua a participação do Congresso Nacional nos acordos *Stand-by*. E no momento em que os acordos são alinhavados e finalizados por meio dos “superpoderes” delegados está ferindo as regras constitucionais que permitem tal conduta apenas em caráter de urgência e não como ferramenta para governar o país durante décadas.

Não resta dúvidas quanto à incompatibilidade do modelo e procedimentos adotados pelo FMI com ambas Nações Latino-Americanas e os regimentos internos relativos à matéria. Ainda que por vias distintas, a Argentina, da mesma forma que o Brasil, apresenta adoção de medida que desrespeita seu ordenamento e permite que sigam sendo firmados pactos desconhecidos, que não contam com a participação dos Poderes que compõe a Nação.

Tal fato não impede que os pactos surtam seus efeitos perante a sociedade internacional e tampouco foram utilizadas como motivo para isenção de obrigações, porém a adequação às regras de ambos países certamente auxiliaria não apenas no desenvolvimento do Direito Internacional, mas também na evolução das relações havidas na sociedade internacional podendo influenciar nos resultados obtidos, uma vez que a participação dos representantes do povo garantiria maior transparência nos acordos permitindo que sejam conhecidos os rumos dos valores e responsabilidades recebidos.

A participação do Congresso argentino, mesmo com a existência dos decretos de urgência é imprescindível, afinal está sendo utilizada ferramenta excepcional como prática constante.

Além disso, a ausência do Congresso nas negociações e firmas dos acordos permite que sigam sendo adotadas práticas imediatistas, que durante o longo dos anos apenas serviram para agravar a situação financeira dos países, aumentando a dívida externa e mantendo as Nações com limitações em seu desenvolvimento.

Observa-se, que ainda, que tenham sido realizadas alterações nos dispositivos legais, as práticas adotadas pelos Governos da Argentina não podem ser consideradas constitucionais, uma vez que a utilização dos “superpoderes” se tornou medida corriqueira, mesmo tendo sido criada para excepcionalidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Después que conozcas la fe de la vida,
no dejes de soñar.*

Rosario Flores

Nota-se que o pacto firmado entre as nações e o FMI ainda que pretenda, não consegue afastar a bilateralidade, tratando-se de ato internacional que une a vontade do país solicitante e do Fundo descartando assim a unilateralidade dos atos.

Apesar da doutrina defendida pelo FMI, a negociação que precede ao envio da carta de intenções tende a indicar que se trata, embora *sui generis*, de um acordo internacional. A carta resulta de um consenso entre as partes, de uma reciprocidade não declarada, que não pode esconder a verdadeira natureza do ato. Estamos perante uma unilateralidade de fachada e de uma bilateralidade de fundo.¹³⁸

Por conseqüência e ainda que as Constituições de ambos países apresentem tratamento diferenciado aos acordos firmados com o FMI, uma vez que em terras argentinas existe alteração constitucional permitindo a firma sem a participação

¹³⁸ SEITENFUS, **Manual...** op.cit., p. 199.

do Legislativo, não há como negar a falta de atendimento aos preceitos constitucionais pátrios.

Observa-se aqui que os países vizinhos ao adotarem o procedimento padronizado determinado pelo Fundo Monetário, ignoram seus ordenamentos internos e firmam pactos notoriamente inconstitucionais, posto que em ambas Constituições estão devidamente delimitadas as atribuições dos Poderes que compõe os Estados.

No Brasil no momento em que o Executivo firma acordo que acarreta gravame ao patrimônio nacional é obrigatória a participação do Poder Legislativo, no entanto, tal regra desde o início das relações não foi respeitada e até hoje simplesmente segue sendo ignorada a necessidade de Participação do Senado, mediante justificativas de caráter econômico, especialmente mediante a “preocupação” com agilidade e sigilo exigidos durante a contratação.

Já na Argentina a alteração constitucional que permitiu a realização de tais acordos sem a participação do Legislativo também vem sendo aplicada de forma equivocada. Adota-se caráter de urgência sem as devidas cautelas, utilizando o mecanismo que deveria ser atípico como regra e em ambas Nações seguem os acordos nos moldes ditados pelo organismo.

Vale lembrar que

O Direito Constitucional contém normas alusivas à organização básica do Estado, que além de estipular a forma da federação brasileira, discriminando o que compete de maneira privativa ou concorrente à União, aos Estados e Municípios, e de distribuir as esferas de competência do exercício do poder político, estabelecendo as condições do regime presidencial, determinando os campos de atuação do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, assegura os direitos fundamentais dos indivíduos para com o Estado, ou como membros da comunidade política, não só na seara política, mas também no plano jurídico social e econômico-financeiro. Os direitos e garantias fundamentais consistem em limitações à ação legislativa, de tal sorte que os órgãos com competência normativa não poderão criar normas que os violem.¹³⁹

¹³⁹ DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. São Paulo: Saraiva, 2001.p.256.

Ou seja, em território brasileiro o ordenamento jurídico é claro ao definir através do direito constitucional que cada um dos poderes tem suas atribuições, competências e limitações elencadas na Constituição, sendo obrigação atuar de acordo com tais preceitos e não gerar regras contrárias ao ali estipulado.

Assim sendo, ainda que utilizando argumentos surgidos no contexto internacional atual, “o Governo avançou sobre um espaço reservado pela boa doutrina ao Legislativo, representante maior da Nação”.¹⁴⁰

A justificativa comumente utilizada é que

A intervenção do Poder Legislativo se desenvolveu juntamente com a democracia. Todavia, nos últimos decênios se tem propagado práticas no sentido de se fugir ao seu controle. O Congresso normalmente é lento, não se adaptando assim à vida internacional extremamente rápida.¹⁴¹

Obviamente não há como furtar do pagamento em razão do não atendimento das normas constitucionais, posto que conforme ensina o jurista Antônio Paulo Cachapuz de Medeiros, ainda assim existe a obrigatoriedade indireta das regras acordadas entre o Fundo e o País:

Caso o Fundo entenda que um dos seus membros está utilizando os seus recursos disponíveis de forma contrária aos propósitos estabelecidos no Convênio Constitutivo, poderá limitar a utilização de tais recursos pelo Estado-membro, declara-lo inelegível para novos saques e, caso o Estado persista no não-cumprimento de suas obrigações, poderá ser convidado a retirar-se da organização, por decisão de 85% dos votos da Junta de Governos.¹⁴²

E ainda

O país- membro, no exercício de sua soberania, é livre para deixar de cumprir o programa de ajuste respaldado pelo stand-by arrangement, sem que com isso incorra em descumprimento de uma obrigação contratual, mas à custa de não

¹⁴⁰ LIMA, Hélio da Silva. **A Crise Monetária Internacional**: os direitos especiais de saque e a ajuda internacional. Rio de Janeiro,: Tempo Brasileiro, 1974.p. 75.

¹⁴¹ MELLO. **Curso ...** op.cit., p. 222.

¹⁴² In: MAZZUOLI. **Natureza ...** op. cit., p. 84.

mais poder utilizar futuros recursos do ajuste, sem a expressa anuência do Fundo.¹⁴³

No entanto, é primordial que sejam questionados os moldes utilizados tanto pelo Brasil como pela Argentina, posto que enquanto são delegados poderes e ignorados dispositivos constitucionais, seguem sendo permitidos os endividamentos sem comprometimento ou preocupação em resolução dos problemas.

Estando evidente o desrespeito as normas constitucionais vigentes, cabe agora não apenas ao Executivo respeitar as limitações aos seus atos, mas também ao Legislativo zelar por seus poderes, buscando espaço nas negociações e desempenhando o papel para o qual foi eleito pelo Povo.

O Fundo foi criado com o propósito de fornecer auxílio aos países-membros solicitantes, mediante cumprimento de metas que segundo o FMI seriam capazes de sanar os problemas, metas que somente são impostas aos países que utilizam os recursos.

Nota-se que mais importante do que atribuir às políticas do FMI as dificuldades sociais é observar até quando será preciso buscar recursos para resolver problemas que há muito fazem parte da realidade das Nações.

Os inúmeros detratores do FMI consideram de ele impõe severas políticas de ajustes, transformando os Estados em meros objetos, vítimas de decisões tomadas alhures, que não levam em consideração as especificidades nacionais. Todavia, é necessário compreender a natureza do Fundo. Trata-se de uma organização internacional especializada que presta um serviço público, que se manifesta através de auxílio financeiro quando surgem gravíssimos problemas de solvabilidade dos Estados Membros.¹⁴⁴

Demonstrada a inconstitucionalidade é imprescindível partir para a investigação do problema enfrentado dentro de nossas fronteiras buscando formas de alteração do panorama nacional ao invés de permanecer atribuindo a responsabilidade

¹⁴³ MAZZUOLI. **Natureza** ... op. cit., p. 149.

¹⁴⁴ SEITENFUS, Ricardo. **Metamorfose Argentina**: da prata ao caos. Disponível em: <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/metamorfoses-argentinas.pdf>. Acesso em 04 jan. 2007.

para quem está fora. “A capacidade de criar, de comunicar e de interagir deve ser posta a serviço de um novo humanismo, cuja construção é urgente”.¹⁴⁵

Fundamental trabalhar para a participação de ambos poderes em busca de tais caminhos, para que assim não precisemos seguir sempre dependentes dos recursos obtidos junto ao Fundo ou mesmo em outros organismos. E mais, é necessário que sejam punidos os que seguirem adotando conduta diversa da prevista nos ordenamentos Nacionais, para que assim se coíba a prática ilegal que vem sendo corriqueira nas administrações.

¹⁴⁵ SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. Globalização: significado e conseqüências. In: ILHA, Adayr da Silva; VENTURA, Deisy. **O Mercosul em Movimento II**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999. p. 177.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Brasil**: histórico do relacionamento com o Fundo Monetário Internacional, 1944-2005. Disponível em: <http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1422RelaBrFMI1944-2005.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2006.

ALVES, Vilson Rodrigues. **Responsabilidade civil dos estabelecimentos bancários**: responsabilidade civil bancária. 2.ed. Campinas: Bookseller, 1999.

ARAUJO, Nádia de. **Contratos internacionais: autonomia da Vontade, Mercosul e convenções internacionais**. 3 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BADENI, Gregório. Los Decretos de necesidad y urgencia. **El Derecho**. Tomo 138. Buenos Aires: Universitas, 1996.

BADENI, Gregório. **Reforma Constitucional e Instituciones Políticas**. Buenos Aires: Ad Hoc, 1994.

BAUMANN, Renato, CANUTO, Otaviano e GONÇALVES, Reinaldo. **Economia internacional**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BARDINI, Roberto. Alejandro Olmos, ese desconocido. Disponível em: <http://www.causapopular.com.ar/article780.html>. Acesso em: 19 mar. 2006.

BERGSTEN, C. Fred; CLINE, William R.; WILLIAMSON, John. **FMI e países em desenvolvimento: políticas e alternativas**. Rio de Janeiro: Editorial Nórdica, 1986.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 12ª ed., 2004.

BONILLO, José A. **El Derecho Administrativo**. Buenos Aires: Universitas, 2005.

Brasil. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional n. 42, de 13-12-2003. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

BRUM, Argemiro Jacob. **O Brasil no FMI**. Petrópolis: Vozes, 1984.

CAMPOS, German J. Biidart. **Manual de la Constitución reformada**. Tomo II. Buenos Aires: Sociedad Anónima Editora Comercial, Industria y Financiera, 1997.

CHOSSUDOVSKEY, Michel. **A Globalização da Pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial**. São Paulo: Moderna, 1999.

CLIFT, Jeremy (org). **La Asistencia técnica del FMI: transferencia de conocimientos y prácticas óptimas**. Washington: Fondo Monetario Internacional, 2003.

CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1997.

DICCIONÁRIO essencial de la Real Academia Española. Madrid: Espasa, 1997.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. São Paulo: Saraiva, 2001.

DOLINGER, Jacob. **A dívida externa brasileira: solução pela via arbitral**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

DROMI, Roberto; SÁENZ, Jorge (Coords.) **La Constitución Argentina de nuestro tiempo**. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1996.

EL papel del fmi en la Argentina, 1991-2002. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/ieo/2003/arg/esl/070403s.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2006.

FERRARI, Andrés; CUNHA, André Moreira. **As origens da crise argentina: uma sugestão de interpretação**. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A023.pdf>. Acesso em: 02 out. 2006.

FONROUGE, Carlos M. Giuliani. **Derecho Financiero**. 6.ed. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1997.

FRACAROLLI, Luiz Machado. Fundo Monetário Internacional (FMI). Aspectos jurídicos de suas operações de suporte econômico aos países membros, aspecto não contratual. **Revista de direito mercantil**, 2000. n 119.

FUCHS, Jaime. et al. **La presencia del Imperialismo Norteamericano en la Argentina: ¿quiénes les abrieron las puertas ?** Pasado, presente y futuro del Imperialismo. Disponível em: http://www.lahaine.org/b2-img/madres_imp.pdf. Acesso em: 11 dez. 2006.

GALEANO, Juan José. Algo más sobre los acuerdos ejecutivos, su jerarquía normativa a la luz del nuevo art. 75 inc.22 de la Constitución Nacional. **Revista Campus**. Buenos Aires, año VI, nº XXI, dez, 1999.

GAMBINA, Julio C. Sobre la deuda pública Argentina. **La insígnia**. Disponível em: http://www.lainsignia.org/2003/mayo/econ_002.htm. Acesso em: 10 dez. 2005.

GAONA, Alejandro Olmos. **Seminário sobre aspectos históricos de la deuda externa Argentina**. Disponível em: <http://www.temakel.com/aideudaexterna.htm>. Acesso em: 10 out. 2006.

_____. **La Deuda Externa Argentina**. Disponível em: <http://www.vientosdelsur.org/Deuda1.htm>. Acesso em: 22 set. 2006.

GILPIN, Robert. **O desafio do capitalismo global**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

GONÇAVES, Reinaldo et al. **A nova economia Internacional**: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

HENAO, Rafael Gómez. Concepción del mundo y libre cambio. **Temas Y reflexiones**. Ibagué: Corporación Universitaria de Ibagué Fondo Editorial Facultad de ciencias económicas y administrativas, año 5, nº 5, abril de 2001.

HOUTVEN, Leo Van. **Cómo se gobierna el FMI**: toma de decisiones, control institucional, transparencia y rendición de cuentas. Washington: Fondo Monetario Internacional, 2002.

ILHA, Adayr da Silva; VENTURA, Deisy. **O Mercosul em Movimento II**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

JUNG, Winfried. **Dívidas externas na América latina e a crise financeira internacional**. São Paulo: Centro de Estudos Konrad Adenauer Siftung, 1999.

KALETSKY, Anatole. **Os custos da Moratória**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1888.

KANENGUISER, Martín. **La maldita herencia**. 1.ed. – Buenos Aires: Sudamericana, 2003.

LENAIN, Patrick. **O FMI**: o Fundo Monetário Internacional. Barueri: Manole, 2003.

LEITE, André Marques. **As instabilidades do sistema financeiro internacional**. Monografia (bacharel em Relações internacionais) - Universidade do Vale do Itajaí. São Jose, 2005. Disponível em: <http://ssooweb01.univali.br/prof/ACYR%20OSMAR%20D%20OLIVEIRA/agripa/acyr/chatter/As%20instabilidades%20do%20Sistema%20Financeiro%20Internacional.pdf> Acesso em: 22 jan. 2007.

LIMA, Hélio da Silva. **A Crise Monetária Internacional**: os direitos especiais de Saque e a ajuda internacional. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1974.

MANSILLA, Manuel José García. **La metamorfosis constitucional argentino: decretos de necesidad y urgencia y separación de los poderes.** El Derecho, TOMO 210. Buenos Aires: Universitas, 2005.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; SILVA, Roberto Luis. (Coords.) **O Brasil e os acordos econômicos internacionais: perspectivas jurídicas e econômicas à luz dos acordos com o FMI.** São Paulo: Manole. 2003.

_____. Os acordos stand-by com o FMI e a competência internacional do Ministério da Fazenda. **Revista Forense.** Rio de Janeiro, 2003, v. 370, 2003.

_____. O Senado Federal e as operações externas de natureza financeira: o problema dos acordos Brasil e FMI. **Revista Nacional de Direito e Jurisprudência.** Ribeirão Preto, N.37, ano 4, 2003.

_____. Algumas considerações sobre a natureza jurídica dos acordos SAF/ESAF e dos arranjos PRGF com o FMI. **Revista Nacional de Direito e Jurisprudência.** Ribeirão Preto, V.6.n. 70, out.2005

_____. **Natureza Jurídica e eficácia dos acordos stand-by com o FMI.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MEDEIROS, Antônio Cachapuz. **O Poder Legislativo e os Tratados Internacionais.** – Porto Alegre: LePM Editores e Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul, 1983.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de direito internacional público.**13.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MOREIRA, José Francisco (org.). **Dicionário Mor da Língua portuguesa.** 4 v. - São Paulo: Livro'Mor Editora Ltda, 1967.

MUJÍA, María Gattinoni; PEROTTI, Alejandro Daniel. Algunas apreciaciones sobre el regimen jurídico de los acuerdos internacionales de financiamiento externo en la República Argentina. Especial referencia a los convenios con el FMI. **El Derecho.** Buenos Aires, 30 de septiembre de 2002, nº 10.598, año XL.

OLIVEIRA, Laércio Rodrigues de. As repercussões do acordo com o fmi sobre os ajustes da economia brasileira. **Pesquisa & debate**. São Paulo. volume 17, número 1(29), p. 79-102, 2006. P.82. Disponível em: <http://www.pucsp.br/pos/ecopol/admin/publicacoes/arquivos/revista/29172006/P&D%2029%20cap05.pdf> Acesso em: 29 dez. 2006.

PÉCORA, Mariana. **Causa Alejandro Olmos**: La Deuda externa Argentina ilícita. Disponível em: http://www.avizora.com/temasquequeman/deuda_externa/textos/paises/0002_deuda_externa_alejandros_hijo.htm Acesso em: 12 mar. 2006.

REZEK, José Francisco. **Direito dos Tratados**. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1984.

RODAS, João Grandino. **A publicidade dos tratados internacionais**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1980.

ROZEMBERG, Ricardo; SVARZMAN, Gustavo. **El proceso de integración Argentina – Brasil en perspectiva**: el ciclo cambiario y la relación publico-privada en Argentina. Disponível em: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=784838>. Acesso em: 31 jan. 2007.

SAFATLE, Amália. **O espetáculo da emancipação**. Carta capital, Edição abril/2005, edição 336, ano xi. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/edicoes/2005/04/336/2033/?searchterm=fmi>. Acesso em: 08 fev. 2006.

SEITENFUS, Ricardo. **Legislação Internacional**. Barueri: Manole, 2004.

_____. **Manual das Organizações Internacionais**. 4.ed. rev., atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

_____. **Metamorfose Argentina**: da prata ao caos. Disponível em: <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/metamorfoses-argentinas.pdf>. Acesso em 04 jan. 2007.

_____. **O Brasil e suas relações internacionais**. Disponível em: <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/RIB%20julho%202006.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2007.

_____. **Relações Internacionais**. Barueri: Manole, 2004.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento, Accioly, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional público**. São Paulo: Saraiva, 2002.

SILVA, Roberto Luiz. **Direito Internacional Público**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SOUZA, David Martins de. A estrutura jurídica do FMI e as políticas de desenvolvimento: o fechamento operacional entre a economia e o direito sob a égide do capital globalizado. **O sino de Samuel**: Jornal da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, nº 78. ano 2004.

STIGLITZ, Joseph E. **A Globalização e seus malefícios**. São Paulo: Futura, 2002.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima (org). **América Latina: cidadania, desenvolvimento e Estado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

ANEXO