

B _ E _ L _ L _ O _ B _ E _ L _ L _ O

DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO constituída pela Resolução no. 22/88, do Senado Federal, destinada a investigar, em profundidade, as denúncias de irregularidades, inclusive corrupção, na Administração Pública.

Relator: Senador RABLOS CHIARELLI

I _ N _ T _ R _ O _ D _ U _ Ç _ ã _ o

A partir de meados de 1987, a imprensa nacional veiculou, insistentemente, denúncias a respeito da ocorrência de irregularidades na gestão de verbas federais, em especial a prática de intermediação e de favorecimento na liberação de recursos destinados à execução de programas de interesse de municípios.

Diversos Prefeitos entrevistados afirmaram que a liberação de verbas da União para seus municípios dependia da contratação de empresas de consultoria - com as quais firmavam "contratos de risco", em que o preço a ser pago correspondia a uma parcela dos recursos liberados.

O Senado Federal não poderia ficar alheio a problemas de tamanha gravidade, que estava a minar a confiança dos cidadãos na Administração Pública Federal e na classe política complacente ou conivente.

Assim, em 15 de janeiro de 1988, pela Resolução no. 22/88, foi constituída Comissão Parlamentar de Inquérito "destinada a investigar, em profundidade, as denúncias de irregularidades, inclusive corrupção, na Administração Pública, ultimamente tornadas tão notórias pelos meios de comunicação".

Instaurada a 10.02.88, a CPI foi inicialmente integrada pelos seguintes Senadores: JOSÉ IGNÁCIO FERREIRA, ITAMAR FRANCO, CARLOS CHIARELLI, MENDES CANALE, JUTAHY MAGALHÃES, MANSUETO DE LAVOR, JOSÉ PAULO BISOL, SEVERO GOMES, JOSÉ AGRIPINO MAIA, AFFONSO CAMARGO e MAURÍCIO CORREA - como membros titulares - e CHAGAS RODRIGUES, JOSÉ FOGAÇA, CID SABÓIA DE CARVALHO, NELSON WEDERKIN, MARCONDES GADELHA e CARLOS ALBERTO - como suplentes, tendo sido os Senadores JOSÉ IGNÁCIO e ITAMAR FRANCO escolhidos, respectivamente, para Presidente e Vice-Presidente.

Posteriormente, atendendo solicitação contida no



Ofício GL/PFL/014, de 15.05.88., foi efetuada a substituição do Senador MARCONDES GADIELHA pelo Senador ALEXANDRE COSTA.

Distinguido que fui com a designação de Relator desta CPI, submeto à consideração dos nobres Colegas o presente Relatório.

A Comissão realizou sua segunda reunião a 11 de fevereiro de 1988, quando estabeleceu um roteiro de seus trabalhos e decidiu, inicialmente, investigar a questão da intermediação das verbas públicas geridas pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN-PR, sem prejuízo de outras áreas de atuação, compreendidas na delegação de poderes conferida pela Resolução no. 22/88, do Senado Federal.

Assim, no decorrer do processo investigatório, foi-se ampliando o leque das denúncias, em que a apuração de um fato levava, em cadeia, a outro.

Desse modo, consta do presente Relatório, inicialmente, a análise da Intermediação de Verbas Públicas para a Prefeitura de Valença-RJ, e as Irregularidades na Aplicação de Verbas Públicas Geridas pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República e pelo Ministério da Educação. A seguir, e como consequência, são enfocados os Eudós Especiais de Assistência a Estados, Municípios e Entidades de Direito Privado, assim como a Lei No. 2.443/82, os Decretos-leis Nos. 2.345/82 e 2.346/82, além do Decreto-lei No. 2.443/88 e a Mensagem No. 282/88, Relativa a Projeto de Lei que Altera a Lei No. 4.320/64 e, ainda, Os Decretos Nos. 24.042/82, 24.233/82, 24.684/82 e os Realustes dos Contratos Firmados com Órgãos da Administração Pública.

Em decorrência do processo investigatório e no bojo dos depoimentos prestados perante esta CPI, surgiu a necessidade de se analisar também a Elevação da Participação dos Armadores na arrecadação do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante - AEFMM -, bem como Os Decretos-leis 2.404/82 e 2.414/82 e Os títulos da Dívida Agrária. Em seguida, são relacionadas Outras Denúncias de Irregularidades na Administração Federal, com os respectivos pareceres prolatados pelos Relatores-Adjuntos e, por último, são apresentadas as Conclusões e Recomendações.

Ao todo, a CPI ouviu 57 depoimentos, na seguinte ordem:

1.1. Depoimentos e sua Cronologia:

25.02.88: Sr. José Gomes Graciosa, Prefeito de Valença - RJ, sobre a liberação de recursos geridos pela SEPLAN-PR e a intermediação para sua liberação.

26.02.88: Dr. Romeu Lima, Diretor-Geral da Polícia Federal, sobre a investigação de ocorrência de irregularidades na libera-



ção de verbas públicas, sobretudo no Município de Valença - RJ.

- 02.03.88: Dr. Gilson Reis, Diretor de Pessoal da SEPLAN-PR, sobre a transferência de servidores do Palácio do Planalto para a SEPLAN-PR, na gestão do Dr. Aníbal Teixeira de Souza.
- 04.03.88: Dr. Michael Gartenkrawt, ex-Secretário-Geral da SEPLAN-PR, sobre o ritmo frenético imposto pelo Ministro-Chefe da SEPLAN-PR ao processo de liberação das verbas públicas, e suas consequências.
- 08.03.88 e 09.03.88: Dr. Lúcio Vecíssimo Machado de Souza, Chefe de Gabinete do ex-Ministro Aníbal Teixeira, sobre a situação funcional do Sr. Sérgio Menin Teixeira de Souza, e as irregularidades apontadas na liberação das verbas da SEPLAN-PR.
- 10.03.88: Dr. Sérgio Menin Teixeira de Souza, sobre sua participação na liberação da já aludida verba para a Prefeitura de Valença; a elaboração de projeto de pavimentação, pela empresa Hidrossistemas - da qual é sócio - para a referida Prefeitura; e sua situação funcional na SEPLAN-PR.
- 10.03.88: Sr. Alencar Guimarães de Carvalho, sobre sua atuação no episódio de liberação de verbas para a cidade de Valença - RJ.
- 17.03.88: Acareação entre o Sr. José Gomes Graciosa, Prefeito de Valença - RJ, e o Sr. Alencar Guimarães de Carvalho, confirmando o que antes haviam dito.
- 18.03.88: Dr. Sérgio Menin Teixeira, concluindo depoimento anterior, sobre os preços dos serviços prestados à Prefeitura de Valença - RJ, pela retromencionada empresa Hidrossistemas.
- 22.03.88: Dr. Antônio Augusto dos Reis Velloso, titular da Secretaria de Articulação com Estados e Municípios - SAREM/SEPLAN-PR, sobre a administração dos recursos sob a responsabilidade do órgão, sobretudo: Fundo Especial, Engargos Gerais da União, Fundo de Participação dos Estados e Municípios.
- 24.03.88: Acareação entre o Dr. Gilson Reis, Dr. Sérgio Menin



Teixeira e Dr. Lúcio Veríssimo, confirmando o que antes haviam dito.

- 24.03.88: Acareação entre o Dr. Lúcio Veríssimo e o Dr. Michal Gartenkrawt, confirmando o que antes haviam dito.
- 24.03.88: Sr. Nênio Sampaio, Chefe do Cadastro da SEPLAN-PR, sobre as pastas contendo dados relativos a servidores daquela Secretaria.
- 28.03.88: Cel. Walter Eelix, Chefe da Divisão de Segurança e Informações da SEPLAN-PR, sobre as atividades desenvolvidas pelo órgão e a investigação de envolvimento de servidores da SEPLAN-PR na intermediação para liberação de verbas públicas.
- 29.03.88: Dr. Aníbal Teixeira, ex-Ministro-Chefe da SEPLAN-PR, sobre: sua atuação à frente da Secretaria de Ação Comunitária - SEAC - e da SEPLAN-PR; a intermediação na liberação de verbas públicas; as medidas que alegou haver tomado, visando à contenção do déficit público; e os Decretos nos. 94.042/87 e 94.233/87.
- 08.04.88: Dr. Aníbal Teixeira, continuando depoimento anterior, sobre a Lei no. 7.634/87, os Decretos 94.042/87 e 94.233/87, e o de no. 94.684/87.
- 12.04.88: Dr. João Sagad, ex-Ministro-Chefe da SEPLAN-PR, sobre os mencionados Decretos no.s 94.042/87 e 94.233/87 e a aplicação de recursos públicos durante sua gestão.
- 14.04.88: Dr. Luiz Carlos Bresser Pereira, ex-Ministro da Fazenda, sobre os retrocitados Decretos; a Lei no. 7.643/87; e denúncia do conteúdo dos Decretos-leis nos. 2.404/87 e 2.414/87.
- 18.04.88: Dr. Dilson Eunaro, ex-Ministro da Fazenda, sobre os Decretos no.ss 94.042/87 e 94.233/87.
- 19.04.88: Dr. Cid Heráclito de Queiroz, Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sobre Parecer deste órgão a respeito da inconstitucionalidade dos referidos decretos.
- 25.04.88: Dr. Aníbal Teixeira, continuando depoimentos anteriores, sobre sua condição de indiciado em inquérito do DPF, e sua luta contra a intermediação na liberação de verbas



públicas.

- 25.04.88: Acareação entre o Dr. Aníbal Teixeira e o Dr. Michal Garteckaut, confirmando o que antes haviam dito.
- 25.04.88: Dr. Márcio Reinaldo Dias Moreira, ex-titular da Secretaria de Orçamento e Finanças - SDF/SEPLAN-PR, sobre as atribuições deste órgão, e nota por ele elaborada a respeito de irregularidades na liberação dos recursos alocados à Reserva de Contingência.
- 04.05.88: Dr. Andréa Callabi, ex-titular da Secretaria do Tesouro Nacional, sobre os Decretos no.s 94.042/87 e 94.233/87, e as atribuições do órgão de que foi titular.
- 04.05.88: Dr. Hermenegildo Walter Braidó, Prefeito de São Caetano do Sul - SP, sobre contrato firmado com a empresa ATS - Consultoria e Planejamento.
- 04.05.88: Dr. Ubirajara Garcia, Assessor do Prefeito de São Caetano do Sul - SP, sobre a supracitada contratação.
- 04.05.88: Dr. Álvaro Antunes Soares, Diretor da empresa ATS - Consultoria e Planejamento, sobre o contrato firmado com a Prefeitura de São Caetano do Sul - SP, e sua ligação com a empresa PROLEX.
- 04.05.88: Eilinto de Almeida Teixeira, Assessor do Prefeito de São Caetano do Sul - SP, sobre o contrato firmado com a ATS.
- 09.05.88: Dr. José Luis Escanheira, sócio da COINPRO, sobre contratos de risco firmado pela empresa com prefeituras do interior de São Paulo.
- 09.05.88: Dr. Claudionnei Bupi, sobre a prestação de seus serviços à COINPRO, pelo prazo de 5 a 6 meses, e os motivos de seu desligamento da empresa.
- 10.05.88: Dr. Vilson José Batista, sócio da PROLEX, sobre empréstimo externo para a Prefeitura de São Caetano do Sul - SP, e a realização de obras para a referida Prefeitura.
- 10.05.88: Dr. Antônio Sérgio Batista, irmão do depoente anterior e seu sócio na empresa PROLEX, sobre empréstimos externos para as Prefeituras de São Caetano do Sul e Rio Claro -



SP.

- 11.05.88: Dr. Acácio Batista Silveira, Prefeito de Itápolis - SP, sobre contrato firmado com a COINPRO.
- 16.05.88: Dr. Alcides Serafim Santana, Superintendente Regional do DPF/Foz do Iguaçu-PR, sobre apuração de fraude ocorrida na concorrência pública para execução de obras na cidade de Valença -RJ.
- 23.05.88: Dr. Maurício Monteiro Sant'Anna, Presidente da Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Marítimos e Fluviais, sobre a entrada da TRANSROLL Navegação S/A na Conferência Marítima de Frete Brasil/Europa/Brasil e os Decretos-leis no.s 2.404 e 2.414.
- 24.05.88: Dr. Cláudio Fontelles, Procurador da República, sobre sua indicação para acompanhar o inquérito policial pertinente à intermediação para liberação de verbas públicas.
- 31.05.88: Dr. Richard Klien, Diretor-Financeiro da TRANSROLL, sobre a "operação casada", pela União, através da SUNAMAM, junto a um estaleiro inglês, relativa à compra do navio "Karisma".
- 07.06.88: Dr. José Iavarez de Acaúio, ex-Secretário da Política Aduaneira, sobre seu posicionamento favorável à extinção do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM.
- 07.06.88: Dr. Marcelo Ayerbus, ex-chefe do Departamento Naval do BNDES, sobre o Decreto no. 88.420 e a solicitação de financiamento da TRANSROLL ao BNDES.
- 08.06.88: Dr. Edson Martins Azeias, Presidente do Sindicato Nacional dos Oficiais de Máquinas da Marinha Mercante, sobre implicações danosas ao Lloyd com a entrada da TRANSROLL na Conferência Brasil/Europa/Brasil, e a compra, pela empresa KOMMAR, do navio "Karisma".
- 09.06.88: Dr. Michael Broad, Técnico em Navegação e Superintendente da Firma Graninter Transportes Marítimos, sobre a atuação da empresa em afretamento de navios estrangeiros.



- 09.06.88: Comandante José Carlos de Franco Abreu, ex-proprietário da KOMMAR, sobre a negociação do navio "Karisma".
- 13.06.88: Dr. Washington Bacheito Vasconcelos, sócio-proprietário da TRANSROLL, sobre: a Resolução 1.046; o excesso de cargas de navios brasileiros; e a aquisição do navio "Karisma".
- 16.06.88: Dr. Elmo Sereio de Farias, Presidente do Lloyd Brasileiro, sobre a situação geral da empresa e as dificuldades que enfrenta a estatal Lloyd.
- 20.06.88: Dr. Paulo Sérgio de Melo Gotta, Diretor-Superintendente da Empresa de Navegação Aliança, sobre as Resoluções nos. 9.101; 9.943 e 10.043, de 1985; o montante de recursos repassados à Aliança graças ao AFRMM; a aplicação de verbas a fundo perdido na construção naval; e a aquisição pela Aliança dos navios "Copacabana" e "Flamengo".
- 22.06.88: Dr. Márcio João de Andrade Eortas, Presidente do BNDES, sobre: a realização pelo órgão do Plano Estratégico 1988 - 1990; a questão do navio "Karisma"; a concessão de financiamento para aquisição de navios; e a operação de repasse de recursos externos realizada pelo FMM e a KOMMAR.
- 23.06.88: Almirante Alfredo Butler de Matos, Diretor de Navegação de Longo Curso da SUNAMAM sobre: o Decreto no. 62.383 e Resolução no. 9.101; a abertura do tráfego; a redução da quota do Lloyd na Conferência Brasil/Europa/Brasil; e os Decretos nos. 2.404 e 2.414.
- 27.06.88: Comandante Mucilo Rubens Habbema, Superintendente da SUNAMAM, sobre: a instauração de inquérito, em 1986, para apurar irregularidades no Lloyd Brasileiro; a atual situação do Lloyd; os Decretos-leis nos. 2.404 e 2.414; a entrada do TRANSROLL na Conferência Brasil/Europa/Brasil; a desdolarização; e a dívida do navio "Karisma".
- 28.06.88: Dr. Cloraldino Severo, ex-Ministro dos Transportes, sobre: a legislação pertinente AFRMM; a desdolarização; e a questão do navio "Karisma".
- 03.08.88: Dr. Camilo Calazans, ex-Presidente do Banco do Brasil, sobre: os Decretos-leis nos. 2.293/86 e 2.307/86; o cancelamento da conta-movimento do Banco do Brasil; e o motivo de sua exoneração da Presidência do órgão.



- 04.08.88: Dr. Jorge Murad, Secretário Particular do Presidente da República, sobre as atribuições específicas ao exercício de sua função, e a assinatura, pelo Presidente da República, de Exposições de Motivos, liberando recursos, sem a correspondente cobertura orçamentária.
- 08.08.88: Dr. José Benedito Iavarez, Ministro dos Transportes, sobre a situação da Marinha Mercante brasileira e da Construção Naval e a edição dos Decretos-leis nos. 2.404/87 e 2.414/88.
- 05.09.88: Dr. José Paulo Sepúlveda Perience, Procurador-Geral da República, sobre a arguição de inconstitucionalidade do Decreto-lei no. 2.303/88 e os Decretos-leis nos. 94.042/87 e 94.233/87.
- 12.09.88: Dr. Mailson Ferreira da Nóbrega, Ministro de Estado da Fazenda, sobre os Decretos-leis nos. 94.042/87 e 94.233/87 e as fontes de recursos para sua execução; sobre o Decreto-lei no. 2.404/87, os TDAs e o Decreto-lei no. 2.443/88.
- 16.09.88: Dr. Jader Barbalho, ex-Ministro do Desenvolvimento e Reforma Agrária, sobre a mecânica de funcionamento dos Títulos da Dívida Agrária - TDAs -, sua importância para a execução da Política Agrária e as divergências decorrentes da edição da Portaria 65-A/87, do Ministério da Fazenda.

2. A INTERMEDIACÃO DE VERBAS PÚBLICAS PARA A PREFEITURA MUNICIPAL DE VALENÇA - RJ

2.1. Do Pedido e da Liberação das Verbas

A Prefeitura Municipal de Valença, Estado do Rio de Janeiro, em 16 de julho de 1987, mediante ofício dirigido ao então Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Sr. ANÍBAL TEIXEIRA DE SOUZA, solicitou verbas no montante de Cz\$ 16.000.000,00 (dezesesseis milhões de cruzados), com o intuito de ultimar "obras em andamento no setor de água, esgoto e calçamento, em bairros de população de baixa renda".

No mesmo dia do recebimento do ofício da Prefeitura de Valença, 23 de julho de 1987, papeteleta de providências do Chefe de Gabinete do Ministro determinava à Secretaria de Articulação de Estados e Municípios (SAREM) urgência na preparação de uma Exposição de Motivos.

A 31 de julho de 1987, oito dias, portanto, após o recebimento do ofício do Prefeito de Valença pelo protocolo da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), o Senhor Presidente da República autorizava a concessão do crédito ao referido município, conforme consta da Exposição de Motivos (EM) no. 337/87, assinada pelo então Ministro do Planejamento, Sr. ANÍBAL TEIXEIRA.

A quantia em tela, segundo a EM, seria "destacada dos Encargos Gerais da União - Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social, código 28101.03091832681, elemento 4130.00, constante do Orçamento da União para o exercício financeiro de 1987".

Em 06 de agosto de 1987, era encaminhado ao Ministro do Planejamento um sumaríssimo Plano de Aplicação de Recursos para verba de Cz\$ 16.000.000,00 (dezesesseis milhões de cruzados), liberada ao município, conforme publicação no Diário Oficial da União, de 05 de agosto de 1987, sem referência a qualquer projeto técnico que viabilizasse a execução da obra e, já em 24 de agosto de 1987, foi emitida ordem bancária transferindo os recursos para a Prefeitura Municipal de Valença.

Cronologicamente, trinta e um dias decorreram, consideradas a data do recebimento do pedido e a da emissão da ordem bancária que liberou os recursos para a Prefeitura de Valença.

Em 22 de setembro de 1987, motivada pelos jornais que noticiavam irregularidades na liberação de verbas pela SEPLAN, a Divisão de Polícia Fazendária do Departamento de Polícia Federal solicitou, em telex dirigido a todas as unidades descentralizadas, investigação sobre os fatos aludidos pela imprensa nacional.

2.2. Do Inquérito na Polícia Federal

O inquérito, cuja abertura foi posteriormente determinada, iniciou-se pela audiência de diversos depoimentos, figurando, entre os primeiros a depor, o Prefeito Municipal de Valença - RJ.

Do depoimento do Sr. JOSÉ GOMES GRACIOSA na Polícia Federal, podemos extrair o seguinte:

Foi ele procurado pelo Sr. ALENCAR GUIMARÃES, que se ofereceu para conseguir verba a "fundo perdido" no Ministério do Planejamento, no valor de Cz\$ 16.000.000,00 (dezesseis milhões de cruzados) e, face à insistência do referido Sr. ALENCAR GUIMARÃES, assinou um requerimento que permitiu a liberação da quantia pretendida. Posteriormente, o Sr. ALENCAR GUIMARÃES comunicou-lhe a necessidade de elaboração de um planejamento para a aplicação dos recursos.

Embora as verbas houvessem sido liberadas, não havia o correspondente crédito da importância na conta bancária da Prefeitura Municipal. Explicou-lhe o Sr. ALENCAR GUIMARÃES, na oportunidade, que a liberação total dos recursos dependeria da apresentação de um projeto a ser elaborado pela firma HIDROSSISTEMAS, sediada em Belo Horizonte - MG. A mesma pessoa insinuou que uma firma particular de engenharia poderia executar a obra, sendo utilizada para tanto apenas a metade do valor dos recursos obtidos, "e o restante seria dividido com a turma do Ministro".

Depois de se aconselhar com políticos, decidiu concordar com as exigências do Sr. ALENCAR GUIMARÃES até a obtenção dos recursos. Foi aberta, então, licitação pública, habilitando-se três firmas de Belo Horizonte: a MCM-ENGENHARIA LTDA, a CONSTRUTORA CABALEIRO e a SOMEP, com o intuito de realizar as obras de engenharia.

Após o recebimento da verba, anulou a licitação para a execução das obras de engenharia, que estavam sendo realizadas pela própria Prefeitura a custo inferior. Entretanto, a Prefeitura foi obrigada a pagar a importância de Cz\$ 1.450.000,00 (um milhão e quatrocentos e cinquenta mil cruzados) pelos serviços prestados pela firma HIDROSSISTEMAS, na elaboração de projeto técnico para a realização da obra. A HIDROSSISTEMAS é de propriedade dos Srs. MÁRIO CICARELI PINHEIRO e SÉRGIO MENIN TEIXEIRA DE SOUZA, primo do Sr. ANÍBAL TEIXEIRA, então Ministro do Planejamento.

Em consequência, de notícias publicadas na imprensa, o Sr. ALENCAR GUIMARÃES voltou a procurá-lo para que este publicasse um desmentido oficial, relativamente à participação do Sr. SÉRGIO MENIN TEIXEIRA DE SOUZA no episódio.

Embora os termos não satisfizessem os interessados, a Prefeitura elaborou documento, endereçado ao Ministro ANÍBAL TEIXEIRA, isentando o Sr. SÉRGIO MENIN ter participado dos contatos a propósito de liberação de verbas e atribuindo ao Sr. ALENCAR GUIMARÃES a ligação feita com a Prefeitura para realizar a obtenção do referido numerário.

2.3. Dos Depoimentos na CPI

2.3.1. Do Depoimento do Sr. JOSÉ GOMES GRACIOSA, Prefeito da Cidade de Valença-RJ.

O depoimento do Sr. JOSÉ GOMES GRACIOSA perante a CPI ratifica suas declarações já prestadas na Polícia Federal e aduz esclarecimentos a respeito do ocorrido.

Quanto à liberação total dos recursos, o Prefeito fora alertado de que seria necessário pagar, a título de comissão, importância da ordem de 50% do montante autorizado. A operação seria feita através de uma firma de engenharia escolhida em licitação dirigida ou viciada - fato que pode ser verificado em documento em que a HIDROSSISTEMAS oferece assessoria para a condução do processo licitatório - a qual orçaria a obra em valores que permitiriam desviar a metade dos recursos para a chamada "turma do Ministro", conforme teria referido o Sr. ALENCAR GUIMARÃES.

A participação de empresas locais no processo licitatório seria completamente inviabilizada em virtude do edital proposto que, entre outras, determinava às postulantes obrigatoriedade de capital social registrado e integralizado igual ou superior a Cz\$ 450.000,00 (quatrocentos e cinquenta mil cruzados). Exigia-se, também, prova de capacidade técnica em nome da empresa ou de seus responsáveis técnicos que comprovasse "a execução anterior de pelo menos 10.000 m² (dez mil metros quadrados) de calçamento poliédrico."

Dentro das condições especificadas, ganharia inelutavelmente a concorrência a firma MCM de Belo Horizonte. Segundo a proposta apresentada pela empreiteira MCM, a previsão era pavimentar 1.800 m (um mil e oitocentos metros) de ruas, usando paralelepípedos. A Prefeitura, no entanto, pretendia, por administração direta, concluir 8.000 m (oito mil metros) de calçamento com blocos sextavados de concreto.

O acesso à SEPLAN era efetivado, conforme explicou o Sr. ALENCAR GUIMARÃES ao Prefeito JOSÉ GOMES GRACIOSA, através do Sr. SÉRGIO MENIN TEIXEIRA, que despachava diretamente com o Ministro ANÍBAL TEIXEIRA, havendo, inclusive, previsão para obtenção de outros Cz\$ 144.000.000,00 (dezesseis milhões de cruzados), caso a operação em andamento terminasse sem empecilhos.

Toda essa verba, repassada "a fundo perdido", não continha exigência expressa de sua destinação, ou seja, cláusula escrita que indicasse como seria realizada a prestação de contas dos recursos recebidos. Nesse sentido, o Diário Oficial, que publica a aprovação dos recursos, menciona, apenas, a exposição de motivos do Ministro ANÍBAL TEIXEIRA que, em seu bojo, nenhuma alusão faz a mecanismos de controle que se aplicariam à corresponden-

te liberação dos recursos.

Em suma, havia um esquema montado, entre a HIDRO-SISTEMAS e as firmas de engenharia que participaram da licitação, cancelada pela Prefeitura de Valença, propício a que, com os repasses obtidos junto à SEPLAN, pudessem ser desviadas verbas obtidas "a fundo perdido".

2.3.2 Das Declarações do Diretor-Geral da Polícia Federal, Sr. ROMEU TUMA, em 26 de fevereiro de 1988

A CPI ouviu, a respeito do episódio Valença, o Diretor-Geral da Polícia Federal, que esclareceu dever-se a participação do Departamento de Polícia Federal (DPF) nas investigações policiais preliminares às notícias veiculadas pela imprensa, relativas à ocorrência de irregularidades na liberação de verbas públicas, em favor de Estados e municípios, através da SEPLAN. A referida Secretaria, por solicitação do DPF, forneceu uma relação das prefeituras contempladas com os repasses federais. Em consequência, foi nomeado um delegado especial para presidir inquérito preliminar.

Posteriormente, houve pedido de informação do Ministro ANÍBAL TEIXEIRA sobre o andamento das investigações, respondido pela Divisão de Polícia Fazendária, aludindo à existência de infração penal capitulada no Código Penal Brasileiro. Tal fato, todavia, não se caracterizou como pedido de abertura de inquérito, o qual ocorreu "ex officio", muito embora o Diretor-Geral do DPF, em audiência com o ex-Ministro ANÍBAL TEIXEIRA, tenha sido indagado a respeito das investigações realizadas pela Polícia Federal.

Acresça-se ainda que, pela informação reiterada pelo Sr. ROMEU TUMA, nunca houve qualquer documento dirigido ao DPF que expressasse solicitação do ex-Ministro ANÍBAL TEIXEIRA, no sentido de que fossem apuradas irregularidades no âmbito do seu Ministério.

A propósito da participação da Secretaria de Articulação dos Estados e Municípios (SAREM) no processo de liberação das verbas, foi evidenciado pelo Diretor-Geral do DPF que o Dr. ALDO MOREIRA LIMA, Coordenador da referida Secretaria, destacou o caráter puramente instrumental do órgão, isto é, de mero repassador de recursos, sem qualquer poder decisório. As gestões relativas ao encaminhamento dos processos realizavam-se no âmbito do Gabinete do Ministro.

Ratificando esta sistemática, foi lido o referido depoimento, em que fica caracterizado que a SEPLAN mantém, a título de recursos "a fundo perdido", as seguintes fontes: Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS); Programa de Integração Nacional (PIN); Encargos Gerais da União (EGU); e Reserva do Fundo Especial (RFE). Esclareceu ainda que parte do EGU é supervisionado pela SEPLAN - o que deveria implicar o estabelecimento de parâme-

tros técnicos à sua destinação, vinculando-se a outra parte ao Orçamento da União, com explicitação do destinatário da verba. Compete à SAREM administrar apenas as verbas pertencentes às rubricas EGU e RFE, assim mesmo com funções limitadas ao mecanismo de repasse dos recursos liberados, ou seja, sem "qualquer autonomia decisória na alocação dos recursos mencionados". Todavia, os recursos Encargos Gerais da União não possuem legalmente restrição de sua aplicação em qualquer setor de atividade. Consuetudinariamente, aplicam-se em necessidades dos Estados e municípios.

Relativamente à rotina para sua liberação, os recursos da RFE e do EGU exigem anuência do Chefe do Poder Executivo. Ao Ministro-Chefe da SEPLAN competem as informações técnicas, tais como: projeto da obra, necessidade financeira, cronograma de execução, etc. A seguir, a documentação é encaminhada à SAREM, que organiza o processo e aguarda orientação a respeito de cada pleito. Uma papeteleta, proveniente do Gabinete do Ministro ou eventualmente da Secretaria-Geral, determina a providência a ser tomada no que tange aos processos em poder da SAREM.

A propósito da existência de outros elementos concretos de ilicitudes praticadas contra o Erário, foi assinalado que há "dentro de uma investigação da Superintendência de São Paulo, 16 (dezesseis) casos com recibo de pagamento e contratos assinados". Uma vez que em alguns casos já ocorrera a caracterização de indícios de crime, houve a determinação de abertura do competente inquérito policial.

Por último, são caracterizadas, também, as dificuldades financeiras dos municípios brasileiros que dependem excessivamente do Poder Central para implementar as administrações locais. No caso de Valença, por exemplo, a soma repassada representava mais de 50% do orçamento municipal que, naquele ano, estava estimado em Cr\$ 27.000.000,00 (vinte e sete milhões de cruzados).

2.3.3 Das Declarações do Sr. GILSON REIS, em 02 de março de 1988

Tendo em vista as declarações do Prefeito de Valença a respeito de participação de funcionário da SEPLAN na liberação de recursos para o seu município, a CPI tomou o depoimento, entre outros, do Chefe de Pessoal daquela Secretaria, Sr. GILSON REIS, sobre a vinculação funcional do Dr. SÉRGIO MENIN TEIXEIRA DE SOUZA.

O Sr. GILSON REIS informou a propósito, que através de decreto, a Secretaria de Ação Comunitária da Presidência da República foi transferida para o âmbito da SEPLAN-PR. Em virtude do ato modificativo, vários servidores foram movimentados para a SEPLAN, entre os quais figurava o Sr. SÉRGIO MENIN TEIXEIRA DE SOUZA, antigo servidor da SEAC/Presidência da República, lotado oficialmente no Gabinete do Ministro do Planejamento. Segundo esclarece o depoente, provavelmente no mês de agosto de 1987, houve solicitação do Gabinete da SEPLAN para que fosse paga ao Sr. SÉR-

BIO MENIN gratificação de Assessor nível 1 (ASS-1). Sem precisar o valor, esclareceu ainda o depoente que esta gratificação corresponde ao primeiro nível em uma escala de três e que, portanto, não seria muito alta.

O expediente autorizando o pagamento da referida vantagem foi despachado pela Secretaria-Geral do Ministério que, por delegação de competência do Sr. Ministro, deu validade ao ato, apondo o costumeiro "de acordo" na documentação pertinente.

Convém acrescentar que, segundo o depoente, são diferentes os dispositivos legais que regulam a concessão de gratificações no âmbito da Presidência da República e que, portanto, elas não são iguais. Uma são limitadas; outras, todavia, restringem-se, apenas, às disponibilidades financeiras do órgão. Em suma, há uma separação muito grande entre a Gratificação da Presidência da República, a Gratificação da SEPLAN, a da SEDAP, a do Conselho de Segurança Nacional e a do SNI. São decretos completamente diferentes; não é a mesma gratificação prevista num único decreto.

Em seguida, orientação advinda do Gabinete da SEPLAN indicava que o servidor SÉRGIO MENIN "não viria mais para a SEPLAN e, portanto, não deveria mais receber a gratificação", fazendo jus tão somente à da Presidência da República. Tal fato não causou estranheza, pois que não é competência do Ministro autorizar o pagamento de gratificações. Ressalte-se que parte dessas ordens administrativas eram apenas verbais, sem os competentes registros documentais.

Relativamente à presença física do Sr. SÉRGIO MENIN TEIXEIRA da SEPLAN, o depoente declarou que em nenhuma oportunidade o encontrou nas dependências do Ministério e que, para todos os efeitos, o mencionado servidor estaria realizando trabalhos para o Ministro em Minas Gerais.

Quanto ao desaparecimento de documentos concernentes ao histórico funcional do Sr. SÉRGIO MENIN, foi mencionado que o Chefe de Gabinete requisitou ao Departamento de Pessoal treze pastas relativas a servidores da SEPLAN, estando, entre estas, a do Sr. SÉRGIO MENIN. Houve então a retirada dessas pastas do Departamento de Pessoal, sob a alegação de que o Ministro desejava examiná-las pessoalmente.

Quando da exoneração do Chefe de Gabinete, uma assessora devolveu as pastas ao Cadastro do Departamento de Pessoal e verificou-se, na oportunidade, que "estava faltando uma pasta, a pasta de SÉRGIO MENIN TEIXEIRA DE SOUZA".

No que tange à situação funcional do Sr. SÉRGIO MENIN, houve indefinição administrativa, pois a ordem recebida pelo Departamento de Pessoal era no sentido de que ele não mais compareceria para trabalhar no Ministério, sem, no entanto, pedir demissão ou ser demitido. Não houve ato formal que regulasse o seu desligamento da SEPLAN ou o seu retorno ao órgão de origem em Minas Gerais.

Outro ponto a esclarecer é que, por ocasião da exoneração do Sr. LÚCIO VERÍSSIMO do Gabinete do Ministro, foi elaborada uma portaria cancelando algumas atribuições delegadas à Secretaria-Geral. Todavia, o novo Chefe de Gabinete, Sr. GERALDO ALENCAR, e mais dois assessores, impediram sua publicação no Diário Oficial da União, evidenciando este fato um descompasso entre a Secretaria-Geral e o Gabinete. Na verdade, havia atritos entre estes dois setores do Ministério conforme afirma o próprio depoente.

A SEPLAN fora pródiga em requisições "acertadas" exclusivamente no âmbito do Gabinete. No que tange à presença do servidor, por exemplo, havia um sistema de presunção de assiduidade e somente as alterações mais relevantes eram comunicadas ao órgão do Pessoal. Relativamente ao Sr. SÉRGIO MENIN, nenhuma comunicação foi realizada, em virtude da ausência total de estímulos a respeito, ou seja, carência da pertinente comunicação administrativa.

Todavia, após o desligamento do Sr. LÚCIO VERÍSSIMO, houve uma redefinição de conduta. A própria Assessoria Técnica Especial, que abrigava vários servidores requisitados, foi extinta. Acresça-se, também, que, sob a direção do Ministro JOÃO BATISTA DE ABREU, muitos avisos ministeriais requisitando pessoal para a SEPLAN foram cancelados, havendo, segundo o próprio depoente, "exagero nas requisições". Além disso, a atual administração solicitou que se desvinculasse a SEAC da SEPLAN, condição que teria sido imposta pelo novo ministro para assumir a Pasta do Planejamento. Daí não ter havido necessidade de se operacionalizar as referidas requisições para a Secretaria de Planejamento.

2.3.4 Das Declarações do Sr. ALENCAR GUIMARÃES

Em seu depoimento perante esta CPI, de forma peremptória, o Sr. ALENCAR GUIMARÃES negou fundamentalmente todas as afirmações consignadas nos depoimentos anteriormente relatados. Contudo, o depoente confirmou, de modo inequívoco, a liberação dos recursos antes mesmo de existir um plano de aplicação correspondente. Aliás, um dos contatos realizados com o Prefeito de Valença visava alertá-lo para que enviasse o planejamento do emprego da verba que já havia sido liberada, ou seja, a explicação sobre onde e de que forma os dezesseis milhões de cruzados seriam aplicados. Tal procedimento, a ser observado pela Prefeitura do Município, era uma recomendação pessoal do Sr. SÉRGIO MENIN Teixeira de Souza, transmitida através do depoente ao Prefeito de Valença.

Relativamente à participação das firmas de engenharia no processo licitatório desenvolvido e cancelado pela Prefeitura de Valença, o Sr. ALENCAR GUIMARÃES afirma conhecer dirigentes de duas empresas que se habilitaram para executar as obras, de vez que a MCM e a CONSTRUTORA CABALEIRO são administradas por pessoas ligadas ao depoente. Atesta, também, que estas duas empre-

sas foram avisadas da existência das obras pelo seu próprio intermédio, mencionando, finalmente, que o Sr. SÉRGIO MENIN manifestou sua intenção de habilitar a HIDROSSISTEMAS para a execução do projeto das obras o que efetivamente mais tarde ocorreu.

2.3.5 Das Declarações do Sr. SÉRGIO MENIN TEIXEIRA DE SOUZA

2.3.5.1 Perante a CPI

O Sr. SÉRGIO MENIN TEIXEIRA DE SOUZA alegou que exercia sua profissão na empresa HIDROSSISTEMAS - ENGENHARIA DE RECURSOS HÍDRICOS LTDA., da qual é sócio. Enfatizou, de forma repetitiva, que, desde 10. de abril de 1987, data em que o Ministro ANÍBAL TEIXEIRA assumiu a SEPLAN-PR, não possuía mais qualquer vínculo funcional com esta Secretaria.

Apesar disso, mais de uma dezena de documentos originários da SEPLAN e Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais (CETEC) mostram insofismavelmente o vínculo do depoente com a SEPLAN até 24.08.87. Nesse sentido, uma declaração específica da CETEC/MG, atesta expressamente os seguintes dados sobre a situação funcional do Sr. SÉRGIO MENIN: "de 10. de abril a 10. de dezembro de 1987: lotado no Convênio CETEC/SECT-MG, sem ônus para a Fundação e à disposição da SEPLAN-PR (com ônus para a Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia de Minas Gerais - SECT - MG).

Sobre os fatos relatados, o depoente alegou ter sido procurado pelo Sr. ALENCAR GUIMARÃES, de quem é amigo de longa data, para que, em virtude de seu acesso ao Ministro do Planejamento, viabilizasse a liberação de verbas para a Prefeitura de Valença, resumindo-se, portanto, sua participação no episódio ao encaminhamento do pleito da Prefeitura a pedido do amigo GUIMARÃES. Evidentemente, conhecendo de forma geral a natureza das obras a serem realizadas, cadastrou-se junto à Prefeitura para realizar o projeto de execução da obra, o que efetivamente conseguiu, conforme consta dos autos.

Embora o depoente tenha questionado o processo de liberação das verbas em termos cronológicos, ao afirmar que o edital de licitação ocorrera depois da "transferência efetiva dos recursos", isto realmente não corresponde à prova documental existente.

A ordem bancária transferindo os recursos à Prefeitura foi datada de 24 de agosto de 1987; todavia, o Convite 66/87 foi recebido pela HIDROSSISTEMAS em 06 de agosto de 1987. Destarte, antes mesmo do recebimento dos recursos, já havia processo licitatório em andamento. Ademais, a resposta ao convite 66/87 pela HIDROSSISTEMAS ocorreu em 11 de agosto.

Para a elaboração do projeto técnico, concorreram, além da HIDROSSISTEMAS, a MCM e a empresa CABALEIRO LTDA., que

apresentaram preços discretamente mais altos. Ressalte-se, no entanto, que em 20 de agosto de 1987 era enviado à Prefeitura material para licitação pertinente à execução das obras de engenharia, que seriam entregues à MCM.

Em suma, caracteriza-se um processo de participação da concorrente em todas as etapas do processo licitatório, relativamente às duas empreitadas fundamentais, a partir da possibilidade de aplicação dos recursos repassados à Prefeitura de Valença.

2.3.5.2 Perante o Departamento de Polícia Federal

Admitiu o Sr. SÉRGIO MENIN TEIXEIRA DE SOUZA ser um dos diretores da HIDROSISTEMAS, com direito a 50% do capital social da empresa.

No que tange ao seu vínculo com a SEAC/SEPLAN, reiterou as mesmas afirmações feitas à CPI, por sinal em desacordo com abundante prova documental disponível nos autos.

Alegou o depoente que conhece pessoalmente o diretor da MCM, Sr. ALEXANDRE VILELA e o Sr. MARCOS CABALEIRO, diretor da Construtora CABALEIRO, afirmando que conhece a Empresa SO-MEPE e a UNITERRA, sendo que esta última fora cotista da sua empresa, a HIDROSISTEMAS. Esclareceu, também, que entregou o seu projeto para elaboração das obras em setembro, não tendo conhecimento algum da participação de outras empresas.

Constata-se, portanto, que, embora tenha sido desligado da SEPLAN, em 24 de novembro de 1987, o Sr. SÉRGIO MENIN TEIXEIRA DE SOUZA, concomitantemente, como servidor público e diretor de empresa particular, realizando obra de interesse público, no Município de Valença-RJ.

3.6 Da Acareação entre os Srs. JOSÉ GOMES GRACIOSA, Prefeito da Cidade de Valença-RJ, e o Sr. ALENCAR GUIMARÃES

A oitiva dos acareados ratificou fundamentalmente os depoimentos anteriores já prestados à CPI. Todavia, cabe destacar aspectos relevantes que, no mínimo, caracterizam comportamento esdrúxulo da parte do Sr. ALENCAR GUIMARÃES.

A propósito, o Sr. ALENCAR GUIMARÃES alegou dirigir negócios de sua família, entre outros: alguns imóveis, conta em caderneta de poupança, participação própria da ordem de 1,5% em uma indústria de Valença, na qual não exerce qualquer cargo ou função, alegando não possuir outra ocupação além dessa gestão dos interesses familiares.

O Sr. GUIMARÃES deslocou-se cerca de trinta vezes até o Município de Valença para tratar, entre outras coisas, dos "negócios da família". Segundo documento apresentado em sessão da

CPI, é atestado pelo Sr. JOÃO ALBERTO CARVALHO DA SILVA, por escritura pública, perante tabelião e duas testemunhas, que o Sr. ALENCAR GUIMARÃES foi por ele visto, no Rio de Janeiro-RJ, entregando, pessoalmente, um pedido de verbas dirigido ao Governo Federal, no valor de dezesseis milhões, o qual foi assinado, na oportunidade, pelo Prefeito de Valença.

Outro ponto a destacar é a participação do Sr. ALENCAR GUIMARÃES como procurador da MCM Engenharia, com o propósito específico de representar aquela empresa na abertura da licitação no. 039/87, da Prefeitura Municipal de Valença. No documento em tela, a representação é concedida em nome de ALENCAR FERREIRA DE CARVALHO e, mesmo assim, o Sr. ALENCAR GUIMARÃES reconhece tratar-se da sua pessoa, explicando o nome diferente do seu como um erro do outorgante.

Além disso, o Sr. ALENCAR GUIMARÃES alega que após a liberação das verbas acompanhou todo o processo de licitação, tendo inclusive se hospedado com o Sr. ALEXANDRE VILELA, diretor da MCM, no mesmo quarto de um hotel de Valença.

Nessa ocasião e no mesmo hotel, o Sr. ALENCAR GUIMARÃES encontrou-se, ainda, com o Sr. MARCOS CABALEIRO, diretor da Construtora CABALEIRO, firma que também participou da licitação das obras que seriam executadas naquele município.

No que tange ao Sr. JOSÉ GOMES GRACIOSA, cabe destacar a retificação do depoimento anterior apenas no que respeita ao orçamento do Município de Valença - que não era de Cz\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de cruzados), conforme fora mencionado, mas de Cz\$ 32.000.000,00 (trinta e duas milhões de cruzados).

Destaque-se, finalmente, as intervenções dos Parlamentares, Senador NELSON CARNEIRO e Deputado RONALDO CESAR COELHO, no sentido de corroborar a versão do Prefeito de Valença que com eles havia procurado, à época, aconselhamento diante do episódio que ocorrera. Nas palavras dos Parlamentares, ficou reprodutida a opção oferecida ao Prefeito de Valença de continuar os procedimentos até que os recursos fossem liberados, oportunidade em que a Prefeitura anunciaria o controle da situação, executando, por administração própria, as obras planejadas.

2.3.7 Da Conclusão do Depoimento do Sr. SÉRGIO MENIN TEIXEIRA DE SOUZA, iniciado a 10 de março de 1988.

As declarações do Sr. SÉRGIO MENIN TEIXEIRA DE SOUZA, nessa oportunidade, prosseguem no sentido de caracterizar sua participação no episódio como sendo uma atitude perfeitamente normal, desprovida de interesses subjacentes, exceto o de encaminhar ao Ministro do Planejamento um pedido do Sr. ALENCAR GUIMARÃES, seu amigo particular.

No entanto, determinados aspectos foram evidenciados

dos, tais como o fato de, em 03 de agosto de 1987, o depoente ter mandado inscrever sua empresa no cadastro de fornecedores do Município de Valença - RJ.

Sequencialmente, no dia 06 de agosto de 1987, a HIDROSSISTEMAS recebe o Convite 66/87, que estipulava como término do prazo de entrega das propostas o dia 11 de agosto de 1987. Registre-se, portanto, a velocidade com que os fatos sucederam no que tange à participação da HIDROSSISTEMAS no processo de licitação de Valença.

Além disso, foi o próprio Ministro ANÍBAL TEIXEIRA quem comunicou ao depoente a liberação das verbas e este, por sua vez, ao Sr. ALENCAR GUIMARÃES. Reside, portanto, na ligação informal, a agilidade que caracterizou o desenvolvimento das ações no caso em apreço. Consolidar-se neste depoimento, também, a gestão do Ministro no sentido de liberar o montante de dezesseis milhões de cruzados sem que houvesse qualquer solicitação formal da Prefeitura ou planejamento para embasar o pedido e a aplicação dos recursos.

De forma taxativa, o Sr. SÉRGIO MENIN alegou ter conhecimento de que se tratava de obras de saneamento, quando indagado sobre o móvel da sua participação no processo licitatório para a realização do projeto básico das obras que seriam realizadas em Valença - RJ.

Perquerido a respeito de como apenas três firmas de Belo Horizonte participaram do processo de licitação, alegou desconhecer os motivos. Contudo, o Sr. SÉRGIO MENIN conhece o Sr. ALEXANDRE MACHADO VILELA, diretor da MCM Engenharia, firma que participou tanto da licitação para a elaboração do projeto básico, como para a realização das obras de engenharia.

Quanto ao fato de ter recomendado à Prefeitura condicionantes para a elaboração do edital de licitação das obras de engenharia, o depoente alegou ser "rigorosamente verdadeira" a imposição de parâmetros no edital que, inclusive o seu texto final foi feito pela HIDROSSISTEMAS.

O processo licitatório, segundo o depoente, apresentou uma única falha, verificada na realização da necessária publicidade do ato administrativo. Somente um órgão de divulgação tornou público o edital, que ficou restrito aos limites do município. Contudo, surpreendentemente, apenas firmas de Belo Horizonte habilitaram-se, de logo, para participar dos trabalhos de engenharia que seriam demandados pela Prefeitura de Valença - RJ.

Finalmente, admitiu o Sr. SÉRGIO MENIN que foi servidor público em Minas Gerais, contratado pela Administração estadual no regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sem dedicação exclusiva, e que, concomitantemente ao desempenho de suas funções, como servidor, realizou obras para o governo do Estado de Minas Gerais.

2.4 Dos Recursos Públicos Administrados pela SEPLAN-PR

A respeito dos recursos públicos geridos pela SEPLAN-PR, esta Comissão ouviu os depoimentos do titular da Secretaria de Articulação com Estados e Municípios (SAREM); do ex-Secretário-Geral da SEPLAN-PR, Sr. MICHAL GARTENKRAUT, e do ex-Ministro ANÍBAL TEIXEIRA DE SOUZA.

Expomos, a seguir, os aspectos relevantes de tais depoimentos:

2.4.1 Das Declarações do Sr. ANTÔNIO AUGUSTO DOS REIS VELLOSO

As declarações do Sr. REIS VELLOSO caracterizam a Secretaria de Articulação com Estados e Municípios (SAREM) como órgão diretamente subordinado à Secretaria-Geral do Ministério, incumbido de assessorar tecnicamente o Secretário-Geral e o Ministro titular da SEPLAN.

Além das transferências automáticas de recursos aos Estados e municípios, em virtude de prescrições legais que regem o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), a SEPLAN administra o Fundo Especial. Este corresponde a 2% do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados e é gerido pela Presidência da República, segundo critérios próprios, estabelecendo que 60% de tais recursos seriam transferidos automaticamente para os Estados do Norte, Nordeste, Centro-Oeste e para os Territórios Federais. No Sul, apenas o Estado de Santa Catarina foi contemplado na distribuição dos aludidos recursos.

A parte residual do FE, ou seja, o percentual que não é distribuído de forma automática, conforme explicação precedente, compõe o que se chamava de "Reserva do Fundo Especial". Desta fonte são aplicados recursos de forma discricionária, durante cada exercício.

Dutra fonte de recursos administrados discricionariamente pela Presidência da República constitui os chamados Encargos Gerais da União (EGU), previstos no Orçamento para o exercício de 1987 com valores que atingem a importância de Cr\$ 33.425.472.000,00 (trinta e três bilhões, quatrocentos e vinte e cinco milhões, quatrocentos e setenta e dois mil cruzados).

Como aplicações especificamente relacionadas à participação da SAREM, a reserva do FUNDO ESPECIAL e parcela do EGU somaram, respectivamente, recursos da ordem de 5,2 e 11,2 bilhões de cruzados, além da implementação de um programa de apoio financeiro aos municípios que, em 1987, atingiu a cifra de 6 bilhões de cruzados, oriundos, como o EGU, do Orçamento da União.

No ano de 1986, os recursos orçamentários e os pertencentes à reserva distribuídos pela SAREM atingiram o montante



de 1,2 bilhão de cruzados, portanto mais modestos que as cifras administradas no exercício seguinte. Este volume menor de recursos permitia o estudo de cada caso especificamente ou, pelo menos, o exame do mérito das pretensões formuladas, realizado quando da ocorrência dos despachos ministeriais com a SAREM.

Com o advento da administração do Sr. ANÍBAL TEIXEIRA, os recursos "a fundo perdido" avolumaram-se e a rotina sofreu modificações, sendo toda alocação de recursos comandada diretamente através da Chefia do Gabinete. Além disso, dentro do título orçamentário EGU poder-se-ia fazer suplementação de verba ao longo do exercício, desde que houvesse disponibilidade orçamentária.

A gerência dos mais de seis mil pedidos no exercício de 1987 limitava-se ao disciplinamento da alocação dos recursos e à elaboração das minutas das exposições de motivos, de vez que os comandos oriundos do Gabinete da SEPLAN predeterminavam o valor da liberação a ser levada a despacho pelo Presidente da República.

Não se observava, portanto, uma rotina regimental de funcionamento do órgão, que ficava ao sabor das idiossincrasias de seus dirigentes. Cite-se, a propósito, no caso do Município de Valença, a total ausência de considerações sobre o mérito do pedido, o qual, no entanto, foi prontamente autorizado em todos os escalões da estrutura governamental. Aliás, muitas exposições de motivos chegavam ao conhecimento da SAREM através da publicação do Diário Oficial, isto é, já devidamente aprovadas pelo Presidente da República. Fica evidente, portanto, a diminuição do trabalho técnico da SAREM em proveito de um célere processo de despachos que se completava em poucas horas, concretizando vultosas liberações de recursos do Tesouro Nacional.

Esquemáticamente, poder-se-ia demonstrar que os procedimentos de liberação das verbas iniciavam com o pedido, o qual era instruído pelo Gabinete do Ministro para a preparação da respectiva exposição de motivos a ser levada para despacho do Presidente da República. Uma vez aprovada a solicitação, o passo subsequente consistia na liberação da verba. Para tanto, exigia-se a apresentação de um plano de aplicação dos recursos, o número de inscrição no CGC da entidade solicitante e o número da conta bancária, para que fosse operacionalizada a transferência dos créditos aprovados.

Destaque-se, neste fluxo ora descrito, que o planejamento do dispêndio, que evidentemente deveria balizar o pedido, ocorria posteriormente à fixação e à liberação do montante postulado.

Quanto ao controle das verbas repassadas "a fundo perdido", o procedimento de verificação competiria à Secretaria de Controle Interno (CISIT), que realiza as auditorias estruturalmente previstas em cada organização ministerial.

Finalmente, no que tange às solicitações que



afluíam à SEPLAN, cabe mencionar que ficam de diversas origens, inclusive da própria Secretaria Particular do Presidente da República.

2.4.2 Das declarações do Sr. MICHAL GARTENKRAUT

O Sr. MICHAL GARTENKRAUT afirmou, em seu depoimento, que a corrupção encontra campo fértil na própria organização do Estado brasileiro, caracterizado por excessiva centralização de recursos em poder da União. No âmbito da SEPLAN, por exemplo, está a cargo exclusivo do Ministro de Estado a alocação de recursos do PIN/PROTERRA, da Reserva do Fundo Especial e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS.

Apesar de ter sido convidado para o cargo de Secretário-Geral pelo Ministro ANÍBAL TEIXEIRA, seu relacionamento com ele foi permeado de dificuldades: o Ministro, no seu dizer, desconhecia a Secretaria-Geral; procurava esvaziá-la ao máximo, tirando-lhe atribuições ou cassando competências que usualmente lhe eram delegadas; despachava diretamente com servidores subalternos da Secretaria-Geral, sem dar conhecimento disso ao seu titular.

O Ministro procurou imprimir à Secretaria um ritmo "frenético" de trabalho e, por causa disso, tudo tinha que ser feito às pressas, sem uma análise mais acurada dos pedidos e sem o conhecimento dos respectivos órgãos técnicos, que normalmente deveriam opinar sobre eles. "Nos meses finais do ano, não raramente S. Exa. acabou levando e submetendo ao Presidente exposições de motivos que, se aprovadas, não encontrariam respaldo de crédito nas respectivas rubricas. Usualmente, esses problemas eram sanados com uma alocação ex-postis pela SDF, para as rubricas insuficientes".

Muitas vezes, o órgão competente para opinar sobre a alocação de recursos para uma finalidade tomava conhecimento da sua concessão pelo Diário Oficial da União.

No caso específico da verba concedida à Associação Brasileira de Municípios, para implementar modernização administrativa de municípios, houve aprovação do projeto, apesar de parecer técnico contrário da Secretaria-Geral e da SAREM.

No que tange aos servidores, teve ciência, através do Dr. GILSON REIS, Chefe do Departamento de Pessoal da SEPLAN, de que recebera documento transmitindo ordem do Ministro para que retirasse o nome de SÉRGIO MENIN TEIXEIRA DE SOUZA dos assentamentos daquele Departamento.

Embora tenha sido convidado para o cargo pelo Ministro-Chefe da SEPLAN, ao pedir exoneração, o fez ao Presidente da República, de vez que fora por ele nomeado, não se sentindo na obrigação de dar conhecimento dessa decisão ao seu chefe imediato, o Ministro ANÍBAL TEIXEIRA.

2.4.3 Das Declarações do ex-Ministro ANÍBAL TEIXEIRA

Em seu depoimento perante a CPI, o ex-Ministro ANÍBAL TEIXEIRA, mercê de seu trabalho de consolidação dos compromissos assumidos por TANCREDO NEVES, foi chamado a participar do Governo do Presidente SARNEY. Para tanto, após renunciar ao mandato de Deputado Federal, assumiu inicialmente a SEAC, órgão responsável pela execução de 45 mil projetos comunitários; pelo programa do leite, que envolve 1.800 associações de bairros, transformado, ultimamente, em programa educativo; e pela construção de casas, com preços correspondentes a 1/5 daqueles praticados pelo mercado.

No que tange aos trabalhos desenvolvidos pela SEPLAN, mencionou o esforço realizado em termos de modernização administrativa, que consiste na quantificação da ação governamental; na elaboração do Programa de Ação Governamental - PAG -, após a oitiva de governadores, industriais e agricultores; e nos trabalhos de combate ao déficit público e de unificação do Orçamento, além da coordenação do sistema de ação governamental e do controle de cem programas sociais.

Afirmou ter recebido denúncias sobre o problema da intermediação, as quais mandou apurar, não tendo chegado a resultados conclusivos. Entretanto, foi possível realizar um perfil dos agenciadores, fato que marcou o surgimento de calúnias contra sua pessoa, eivadas, segundo o depoente, de sentido conspirativo. X

Relativamente às questões que lhe foram formuladas, mencionou que não foram levadas a despacho presidencial exposições de motivos para a liberação de recursos sem o respaldo do crédito respectivo. Aliás, registrou, o depoente, que a assessoria do Secretário-Geral era despreparada em matéria de orçamento, difundindo, com a intenção de promover intrigas, dados que registravam a inexistência de recursos orçamentários. Estas informações, por outro lado, foram tratadas na SEPLAN por métodos computadorizados, que traduziam, com Xpresteza, a disponibilidade orçamentária. Ade- X mais, ressalta que a exposição de motivos não gera obrigação do Estado; diz ele que embora "elas tenham sido aprovadas sem dotação, eram depois viabilizadas através do Orçamento".

Quanto à "lei de excessos" - abertura de crédito suplementar no valor de 105 bilhões de cruzados -, relata que, em meados de outubro, o Ministro BRESSER PEREIRA pediu informações imediatas à SOF sobre o aumento, na base de 40 a 45%, do soldo dos

ixados,

então, dois Decretos-leis, o de no. 2.364, de 22.10.87 - aumento dos militares - e o de no. 2.365/87 - aumento dos civis -, os quais criaram despesa sem fonte bem definida. Esclareceu que a despesa totalizava 85 bilhões de cruzados e não existia receita, tendo, então, a SEPLAN recebido instruções para equacionar o problema. A solução encontrada para obtenção dos recursos foi a emissão de títulos do Tesouro Nacional.

Cita, ainda, outros fatores que contribuíram para o aumento do déficit em 1987 além da inflação: o seguro desemprego, a criação da merenda escolar, a seca verde e o problema do césio em Goiânia. Disse ter a SEPLAN mantido seu orçamento dentro da meta prevista, o que não ocorreu com outros Ministérios.

Esclareceu, ainda, ter a SEPLAN elaborado um Decreto visando o combate ao déficit público, o qual chegou a ser assinado pelo Presidente da República, mas não foi publicado no Diário Oficial porque se chocava com o Plano Bresser.

A respeito dos reajustes de serviços a fornecedores, relatou que, ao assumir a SEPLAN, havia um Decreto (no. 94.042, de 18.02.87) assinado pelos Ministros FUNARO e SAYAD, o qual acarretaria ao País um prejuízo de 600 milhões de dólares. Alega ter expandido esforços junto ao Presidente para que o aludido decreto fosse revogado, em razão de apresentar erro técnico.

Em outra oportunidade, o depoente aduziu que, em decorrência de seus esforços, foi formado um Grupo de Trabalho para elaborar um novo Decreto sobre a matéria. Esclareceu que na área da SEPLAN e do Ministério da Fazenda não foram pagos os reajustes previstos no Decreto no. 94.042, afirmando ter este características de inconstitucionalidade. Disse ter assinado com o Ministro FUNARO um outro Decreto, o de no. 94.233, de 15.4.87, mas que, somente em 24 de julho de 1987 foi assinado pelo depoente e pelo Ministro FUNARO o Decreto no. 94.684 para sanear os dois anteriores.

Refere-se, ainda, o depoente a um outro dispositivo, um decreto-lei oriundo da Secretaria-Geral da SEPLAN, revendo toda a metodologia de reajustes de preços de fornecedores. Por este instrumento, o prejuízo chegaria a três bilhões de dólares, numerário suficiente para construir, segundo o depoente, "6 milhões de casas populares". O documento foi enviado à Consultoria Jurídica da SEPLAN para que fosse juridicamente apreciado. Segundo o depoente, o decreto em tela, que deveria ser mantido em sigilo, vedado o acesso ao próprio Ministro, não logrou alcançar a adesão da Consultoria, que emitiu parecer contrário.

No que tange
~~Em relação~~ à Ferrovia do Aço, disse existirem críticas em termos da aquisição antecipada de equipamentos - que provavelmente não serão utilizados - no valor de 10 bilhões de dólares, ou seja, um terço da dívida externa. Este valor foi obtido a partir de anotações feitas na SEPLAN, referentes a compras realizadas principalmente na área das estatais, desde os períodos de governo anteriores ao da Nova República.

Quanto ao seu relacionamento com a Presidência da República, destacou que o próprio Presidente lhe delegou, em várias oportunidades, poderes para distribuir verbas, mas que não fez uso do ato delegatório. Explica, ainda, que solicitou a demissão do Sr. MICHAL GARTENKRAUT ao Presidente, com vistas a atribuir-lhe outras funções. O Secretário-Geral, por sua vez, manteve, também, contatos com a Presidência da República, a qual, por exemplo, através do Sr. JORGE MURAD, o teria indicado para a



Secretaria da SEPLAN.

A propósito de seu relacionamento com o Secretário-Geral, mencionou que não determinara publicação de portaria retirando poderes do Secretário-Geral, de vez que sua elaboração sofreu influências advindas do Chefe de Gabinete, Sr. LÚCIO VERÍSSIMO e, além disso, havia a informação, a nível presidencial, de que o Sr. MICHAEL GARTENKRAUT iria deixar o cargo que ocupava na SEPLAN.

Alegou, também, que o volume dos recursos geridos pela SEPLAN, em 1987, correspondia a 1,39% do Orçamento, havendo preocupação do Presidente no processo de liberação das verbas. Este, aliás, demonstrou surpresa ao saber que a Secretaria-Geral alocava recursos sem autorização presidencial.

Sob sua administração, atesta o depoente que foram implantados formulários para solicitação de verbas com o intuito de evitar a intermediação e o dispêndio prévio de recursos na elaboração de projetos.

Causa perplexidade, no entanto, a forma pela qual a Prefeitura poderia estimar a necessidade de recursos sem que houvesse um projeto técnico que permitisse calcular o montante do dispêndio.

Sobre o episódio de Valença, mencionou que a Prefeitura daquele município havia recebido um manual que esclarecia sobre o problema da intermediação de verbas. Além disso, solicitou ao Sr. SÉRGIO MENIN que não recebesse a quantia pretendida com contraprestação dos serviços prestados pela HIDROSSISTEMAS na elaboração do projeto técnico.

Especialmente quanto à Prefeitura de Pinheiro-MA atestou que foram destinados àquele município verbas "a fundo perdido" que somam 230 milhões de cruzados.

Relativamente ao seu afastamento do Ministério, externou que não praticara nenhum ato discriminatório na distribuição de recursos, respeitadas as peculiaridades de cada Estado.

Fundamentalmente, deixou o Ministério em razão das posições políticas adotadas pelos Governadores dos Estados de Minas Gerais e São Paulo, os quais tinham sido responsáveis pelo imprescindível apoio para a sua nomeação. Responsabilizou, ainda, fontes palacianas pelas notas publicadas contra sua pessoa.

Ressalte-se, por último, que a exoneração de LÚCIO VERÍSSIMO verificou-se, segundo o depoente, por iniciativa do próprio Chefe de Gabinete, fato que ocorreu, da mesma forma, com o Sr. MURILO DUARTE.

2.4.4 Das Declarações do Sr. LÚCIO VERÍSSIMO MACHADO DE SOUZA

O tantas vezes mencionado ex-Chefe de Gabinete na gestão ANÍBAL TEIXEIRA, convocado para depor, informou o seguinte, em dois depoimentos:

1. O Ministro ANÍBAL TEIXEIRA, após assumir a chefia da SEPLAN, abriu as portas da Secretaria ao mundo político. A SEPLAN dispunha de recursos orçamentários para incremento ao desenvolvimento regional e municipal; sua liberação, porém, só ocorria seguindo orientação do Presidente da República. A SEPLAN não concedia recursos, essa era uma prerrogativa estrita do Presidente da República, embora o pedido lhe fosse levado pelo Ministro ANÍBAL TEIXEIRA, que, geralmente, recebia a solicitação de líderes comunitários ou políticos.

Na análise dos pedidos, levava-se em conta, além das necessidades municipais, estaduais ou mesmo federais, o retorno político que poderia daí advir; tal retorno dizia respeito à manutenção da Aliança Democrática, entre PFL e PMDB.

A SEPLAN procurava processar com presteza os pedidos advindos de políticos, às vezes de um dia para o outro, a fim de que a exposição de motivos fosse imediatamente submetida ao Presidente da República. Para que o Ministro se convencesse da procedência do pedido, bastava um contato da parte interessada, que, quando não era de Parlamentar, se fazia acompanhar de um, e, após esse contato, o Ministro mandava elaborar a exposição de motivos para aprovação do Presidente da República.

Praticamente em todos os pedidos o Presidente concedia um valor maior do que o solicitado, e assim procedia por conhecer profundamente toda a situação dos municípios brasileiros.

Após a concessão da verba, os recursos eram liberados pelos órgãos correspondentes da SEPLAN, mediante apresentação do projeto em que seriam usados, e o cumprimento de algumas formalidades burocráticas, como fornecimento do CGC, no. da conta corrente do Banco do Brasil, sendo o Secretário-Geral o responsável por tal liberação. Dentro do conhecimento do depoente, não havia liberação dos recursos sem a apresentação dos projetos respectivos.

2. Por delegação oriunda da gestão do Ministro JOÃO SAYAD, o Secretário-Geral geria os recursos do Programa de Cooperação Técnica da SEPLAN, sem conhecimento do Ministro ou do Presidente da República, o que provocava certo ressentimento no Minis-

sos eram

"a fundo perdido", não havia necessidade do projeto correspondente, o que ajudava a dinamizar mais ainda o processo. Bastava que, depois, se enviasse um relatório mostrando a forma de aplicação dos recursos. Se, porventura, sobrassem recursos para aplicação em mais obras, isso deveria ser relatado à SAREM, para que não se ficasse impedido de obter outras verbas em outras ocasiões. Os documentos comprobatórios das despesas deveriam ser guardados por cinco anos, para o caso de alguma fiscalização. Por parte da SEPLAN,

não havia nenhuma fiscalização sobre a aplicação das verbas. No seu entendimento, a verificação de contas relativas ao uso do dinheiro público deveria ser feita pelos Tribunais de Contas de cada Estado.

4. Confirmou o Sr. LÚCIO VERÍSSIMO que o relacionamento entre o Ministro ANÍBAL TEIXEIRA e o seu Secretário-Geral não era bom; nem ele próprio se entendia bem com o Sr. MICHAL GARTENKRAUT, a ponto de dar encaminhamento junto ao Ministro de problemas que lhe eram levados por subordinados do Sr. Secretário-Geral.

Pelo que sabia, a indicação do Sr. MICHAL GARTENKRAUT para esse cargo fazia parte de uma composição política, envolvendo Presidência da República, Chefia do Gabinete Civil e do SNI e, principalmente, do Sr. JORGE MURAD, Secretário Particular do Presidente da República.

Quanto às notícias de intermediação na liberação de

Ministro que o Presidente da República *Ministro Fiala*
aprovara programa na forma encaminhada pelo Secretário ILTON FIALHO e que ele próprio, Presidente, iria selecionar os municípios que se beneficiariam com o programa; soube também que a ABM forneceu novos dados, sanando as falhas apontadas pela SAREM e pela Secretaria-Geral, afirmando ainda que só tomou conhecimento da aprovação desse pedido pelo Diário Oficial. O Sr. LÚCIO VERÍSSIMO, citando datas, rebateu essa afirmação dizendo que tal aprovação só aconteceu depois que o processo estava devidamente instruído e aprovado pelo Ministro ANÍBAL TEIXEIRA. Antes da liberação dos recursos, o Sr. LÚCIO VERÍSSIMO, no dizer do Secretário-Geral, entrou em contato com assessores seus para saber do andamento do processo da ABM, o que ocorria também em vários outros casos.

Apesar de terem ocorrido várias concessões de verbas sem a correspondente existência de fundos, a sua liberação só ocorreria com a devida provisão. Pelo ritmo apressado com que se elaboravam as exposições de motivos, sem a adequada verificação dos recursos, o Presidente era induzido pelo Ministro a autorizar uma verba na verdade inexistente, afirmou o Sr. GARTENKRAUT. Muitas vezes fazia-se uso da verba da Reserva de Contingência para cobrir a ausência de recursos em outras rubricas. Em razão disso, houve época de se esgotarem as verbas de contingência, usando-se "Títulos do Tesouro" para pagamento de pessoal, mediante a aprovação urgente da "lei de excesso". Na verdade, não havia excesso algum de arrecadação; havia, sim, a captação de recursos pela venda de títulos. A consequência mais clara disso era o aumento do "déficit" público.

O Sr. MICHAL GARTENKRAUT confirmou que tinha delegação do Ministro para celebrar convênios e liberar as verbas correspondentes, na área do Programa de Cooperação Técnica com Estados e Municípios. Disse mais, contrariando afirmação do Sr. LÚCIO VERÍSSIMO, que o Ministro não ordenava despesas ou concedia verbas por questão de ética, mas por determinar a lei que todas as EM referentes ao Fundo Especial, ao PIN/PROTERRA e ao EGU fossem subme-

tidas ao Presidente da República.

2.4.6.2. Da Acareação entre o ex-Ministro ANÍBAL TEIXEIRA e seu ex-Secretário-Geral, MICHAL GARTENKRAUT

Por sugestão da Relatoria desta CPI, em virtude das Em razão de contradições observadas nos depoimentos dos Srs. ANÍBAL TEIXEIRA e MICHAL GARTENKRAUT, a Comissão promoveu a acareação dos dois, para que se aclarassem as divergências.

Nessa ocasião, o Sr. MICHAL GARTENKRAUT afirmou ter aceitado o convite do Ministro ANÍBAL TEIXEIRA para ocupar a Secretaria-Geral da SEPLAN, com o intuito de ajudá-lo. Apesar disso, o relacionamento entre eles sempre foi entremeado de dificuldades. Por essa razão, verificou-se um isolamento da Secretaria-Geral, com o seu conseqüente esvaziamento, havendo inclusive a tentativa de desvincular o IPEA de sua estrutura. Peça importante, nessa trama foi o Sr. LÚCIO VERÍSSIMO, Chefe de Gabinete do Ministro.

Como Secretário-Geral, fez a indicação de nomes para cargos da SEPLAN, mas nem todos foram aceitos pelo Ministro. Em segunda escolha conseguiu a efetivação do Sr. MÁRCIO REINALDO como diretor da Secretaria de Orçamento e Finanças - SOF, já que a primeira, do Sr. JORGE RIBAS, não foi aprovada.

Ao chegar à SEPLAN disse ter encontrado bastante resistência ao Programa de Ação Governamental - PAG - em elaboração, especialmente no tocante ao cronograma e às diretrizes nele impostas. Em razão disso, o Superintendente do IPLAN demitiu-se. Disse o Sr. MICHAL GARTENKRAUT ter defendido as idéias do programa, em reunião de técnicas da SEPLAN, bem como ter chamado a atenção do Ministro para os problemas que estavam surgindo, prometendo-lhe este, por sua vez, levar em consideração as suas ponderações. A convite do Ministro, participou com ele de um programa de televisão, para informar sobre a implementação desse Programa, aprovado que já fora pelo Presidente da República.

Garantiu não ter aproveitado o bom relacionamento que mantinha com pessoas do Palácio do Planalto - por várias vezes foi chamado pelo Sr. JORGE MURAD para assessorá-lo na área de informática - para fazer intrigas ou para que se soubesse o que se passava na SEPLAN.

Reafirmou não ter dúvidas de que várias exposições de motivos estavam sem a devida cobertura orçamentária, apesar de autorizadas pelo Presidente da República. A SAREM emitiu notas sobre exposições de motivos nessas condições, as quais foram numeradas e datadas, o que só devia ocorrer após a aprovação do Presidente da República. Os recursos alocados pela SEPLAN, "a fundo perdido", tiveram aumento real no período em que esteve na Secretaria, segundo informou.

Não se empenhou ele junto ao Ministério da Fazenda.

para que houvesse cortes nos programas sociais do governo. Interferiu sim para que os cortes não incidissem sobre a Reserva de Contingência e assim alguns programas serem mantidos, apesar de o Ministro afirmar que ele os sabotava.

No que sabe, o Decreto no. 95.523/87 foi preparado no Ministério da Fazenda, dele só tomando conhecimento pelo D.O.U. Quanto ao seu teor, também o subscreveria, pois não vê nele ilegalidade ou inconstitucionalidade.

A "lei de excessos" também não contém irregularidades, a seu ver, de vez que o fato que veio suprir - o pagamento de pessoal - já estava criado. O problema ocorreu anteriormente, com a exaustão da Reserva de Contingência; caso essa reserva tivesse sido mantida, a quase totalidade da despesa poderia ser coberta por ela, sendo o restante suplementado com saldo de outras rubricas.

Não soube inicialmente por que um decreto pertinente ao déficit público, elaborado pelo Ministro ANÍBAL TEIXEIRA, não foi publicado no D.O.U. Posteriormente, tomou ciência de que o Ministro BRESSER PEREIRA comunicou ao Presidente da República a necessidade de alterá-lo, por colidir com os planos de uma comissão financeira já criada no Ministério da Fazenda.

Quanto à minuta de um decreto de reajuste de contratos, que daria ao País um prejuízo de US\$ 3 bilhões, desconhecia a sua autoria, embora a tenha recebido do Sr. ANDRÉA CALABI. A Consultoria Jurídica da SEPLAN, a seu pedido, a examinou e se posicionou contrariamente a ela, de vez que continha normas absurdas, inclusive uma que previa a exclusão dos contratos de serviços, na hipótese de um novo congelamento. Ele próprio a achava lesiva aos interesses do país.

Seu pedido de exoneração da Secretaria-Geral se deveu ao fato de não estar exercendo suas funções com a qualidade técnica que o cargo exigia.

O Sr. ANÍBAL TEIXEIRA afirmou ter convidado o Sr. MICHAL GARTENKRAUT para Secretário-Geral da SEPLAN, por ter sabido se tratar de um auxiliar de primeira qualidade. Os desentendimentos surgiram em razão da reforma administrativa que pretendia implantar na SEPLAN.

Afirmou que objeções ao PAG partiram do Sr. JORGE MURAD, Secretário da Presidência da República, que trabalhava em sintonia com o Secretário-Geral da SEPLAN. O Ministério da Fazenda também procurou torpedear o programa, por considerarem os seus técnicos não estar consonante com o orçamento. As críticas que o Sr. MICHAL GARTENKRAUT fazia não eram de ordem técnica, mas doutrinária, pois defendia a tese de que o aspecto social não era tão relevante.

Garantiu o ex-Ministro nunca ter levado exposições de motivos para aprovação do Presidente da República, sem respaldo orçamentário; sempre que uma exposição de motivos era submetida ao

Presidente da República fazia-se o bloqueio da verba no orçamento. "Fazíamos previsão e levávamos até o saldo dos recursos existentes ao presidente", afirmou o ex-Ministro. Todas as rubricas terminaram o ano com saldo.

Garantiu também que todos os atos, no âmbito da Secretaria, eram praticados de acordo com a lei e a orientação da SOF; por essa razão as notas emitidas pela SAREM não correspondiam à realidade. Apesar de ter sido considerado ministro gastador, os recursos alocados a fundo perdido, durante a sua gestão, corresponderam apenas a 1,39% do orçamento.

Para apontar as irregularidades encontradas no Decreto no. 95.523/87, disse ter se baseado em informações prestadas pela SOF. Daí, concluiu ele, que essa assessoria só poderia ter sido prestada pelo Sr. MICHAL GARTENKRAUT ou por sua equipe.

A seu ver, a chamada "lei de excessos" se justificava, de vez que a reserva de contingência não era suficiente para cobrir as despesas com pessoal, pois "trabalhávamos com uma reserva de contingência muito baixa", declarou. O crédito inicialmente pedido para cobrir os aumentos concedidos aos servidores civis e militares foi de Cz\$ 85 bilhões, aumentado depois para Cz\$ 105 bilhões, em razão de outros encargos.

O Sr. MICHAL GARTENKRAUT foi co-responsável pela tramitação na SEPLAN do projeto de decreto referente ao reajuste de contratos, o qual provocaria um prejuízo ao País de US\$ 3 bilhões. Ao dar andamento a um documento apócrifo e de autor desconhecido foi ele, no mínimo, ingênuo.

Na mesma ocasião prestou depoimento o Sr. MÁRCIO DIAS MOREIRA, Secretário de Orçamento e Finanças da SEPLAN.

Afirmou ele ser a SOF responsável pela elaboração do Orçamento da União. Sua subordinação era à Secretaria-Geral, embora depois de certo tempo tenha passado a receber orientação direta do Ministro. Cabia à SAREM executar o Orçamento, controlando o saldo orçamentário. Em vista disso, tinha condições de saber quando a dotação orçamentária necessitava ser suplementada. A Reserva de Contingência, uma reserva técnica, era gerida pelo Ministro e destinava-se à complementação do Orçamento.

De acordo com a Lei no. 4.320/64, o que cria obrigação para o Estado não é a aprovação da exposição de motivos pelo Presidente da República e sim o empenho; só pode haver empenho se houver saldo. Não acredita que o Presidente da República tenha autorizado liberação de verbas sem o respectivo saldo, pois o Ministro ANÍBAL TEIXEIRA levava-lhe um mapa contendo a procedência dos recursos e as hipóteses de atendimento do pleito requerido. Sabia, porém, que todas as exposições de motivos publicadas no D.O.U. tinham o necessário respaldo orçamentário.

Tendo em vista que a Reserva de Contingência não seria suficiente para cobrir o aumento da despesa com pessoal civil e militar, houve necessidade de se solicitar crédito suplemen-

tar, através da chamada "lei de excessos", que autorizava a emissão de títulos da dívida pública. Essa lei foi aprovada pelo Congresso Nacional. Decarou ele ter estranhado que tal medida fosse tomada, a ponto de indagar do Ministro MAILSON DA NÓBREGA: "Vamos pagar pessoal com títulos da dívida pública?" Também o Sr. MICHAEL GARTENKRAUT participou de reuniões com vistas a encontrar uma solução para esse problema.

2.5. Das Declarações do Sr. ALCIONI SERAFIM DE SANTANA

Por fim, foi ouvido o Delegado da Polícia Federal, ALCIONI SERAFIM DE SANTANA, encarregado da presidência do inquérito pertinente à intermediação de verbas públicas, cujo depoimento ratifica pontos fundamentais do episódio de Valença, caracterizados ao longo dos trabalhos desenvolvidos pela CPI.

Ficaram evidenciados, para o encarregado das investigações levadas a efeito pelo Departamento de Polícia Federal (DPF), fatos como o íntimo relacionamento entre os homens responsáveis pelas empresas que participaram do processo licitatório em Valença. Aliás, ressalte-se que, neste processo, o Sr. MARCOS ALBERTO CABALEIRO FERNANDES representou não só a sua empresa, a Construtora CABALEIRO, como, também, uma das concorrentes, ou seja, a Sociedade Mineira de Equipamentos Pesados Ltda - SOMEP.

No que tange ao envolvimento dos Srs. SÉRGIO MENIN e ALENCAR GUIMARÃES no episódio de Valença, frisa o declarante ter entendido "que houve uma participação direta do intermediário e do servidor público, que, no caso, era primo do Ministro.

Além disso, o declarante aduz que o Sr. ALENCAR GUIMARÃES, "o intermediário por excelência", foi visto várias vezes no Rio de Janeiro; há, inclusive, um testemunho que foi prestado naquela cidade, exatamente no local "onde foi entregue o requerimento para alocação dos recursos".

Referindo-se à participação do Sr. LÚCIO VERÍSSIMO, o declarante sintetizou a atuação daquele servidor como tendo ocorrido "em duas fases: a celeridade do atendimento no Processo de Valença e o desaparecimento da pasta funcional de SÉRGIO MENIN TEIXEIRA DE SOUZA".

Quanto à participação da Secretaria de Articulações dos Estados e Municípios, foi constatado, mediante prova testemunhal, que a SAREM, "ao invés de ser um órgão técnico, e até opinativo, se transformou, na gestão de ANÍBAL TEIXEIRA, num órgão meramente operativo", ou seja, sem qualquer poder de decisão ou opinião.

Assim, realmente convencido da existência de elementos suficientes para concretizar indiciamentos baseados nas provas colhidas nos autos do processo investigatório, o declarante concluiu pelo enquadramento do Sr. ANÍBAL TEIXEIRA DE SOUZA "no

- 24 -

~~OK~~ *permanece*

art. 317, parágrafo 2º; arts. 314 e 320, combinados com o art. 327, parágrafo 2º, do Código Penal. As figuras criminais delinquidas foram a da corrupção indireta, em razão de ter sido por ele facilitada a alocação indevida de verbas públicas; e a da supressão de documentos públicos.

Quanto ao Sr. LÚCIO VERÍSSIMO, foi enquadrado como o co-autor do delito tipificado pelo "art. 317, parágrafo 2º, que trata da corrupção indireta; art. 314, supressão de documento público, e 327, parágrafo 2º, porque também era ocupante de cargo de confiança".

~~OK~~ *permanece*

O Sr. SÉRGIO MENIN TEIXEIRA DE SOUZA foi enquadrado "no artigo 317, caput, que é corrupção direta, combinado com o art. 335", em virtude de sua condição de servidor público e do fato de ter participado na "solicitação de 50%, na proposta a título de comissão, através de terceiros". Esse mesmo enquadramento foi atribuído ao Sr. MÁRIO CICARELI PINHEIRO, ou seja, corrupção direta, em concurso com a fraude no processo licitatório.

O Sr. ALENCAR GUIMARÃES foi enquadrado no art. 317, caput, "corrupção passiva direta, em concurso com o art. 335".

O Sr. ALEXANDRE MACHADO VILELA, proprietário da firma MCM, foi enquadrado criminalmente por fraude à licitação.

Embora o declarante tenha parado a descrição dos enquadramentos que efetuou com o nome de ALEXANDRE VILELA, os demais participantes do processo de licitação foram também enquadrados na fraude, conforme faz questão de sublinhar posteriormente o declarante.

Uma vez concluídos, os autos foram remetidos, em 30/08/88, diretamente à Procuradoria-Geral, na pessoa do Sr. CLÁUDIO FONTELES, que acompanhara o trabalho investigatório desenvolvido pela Polícia Federal.

Posteriormente, os jornais publicaram que seriam necessárias investigações complementares. Todavia, até 16/05/88, data das declarações do Sr. ALCIONI SERAFIM à CPI, este não havia recebido qualquer solicitação a respeito.

Finalmente, reiteirou o declarante sua inabalável crença na existência de fatos delituosos ao declarar: "Estou convencido de que há corrupção..., falo como autoridade policial".

2.6. Episódios SEPLAN-Valença: Considerações Gerais

As evidências que se colhem nos autos permitem concluir, in illo tempore, que reinava, indubitavelmente, no seio da SEPLAN, uma profunda desorganização administrativa.

Decorrentes de ilhas de poder que se estabeleceram em sua configuração gerencial, os diversos elementos estruturais

da organização perderam a sua identidade funcional, isto é, a capacidade de desempenhar funções de análise e controle consuetudinariamente admitidas como imprescindíveis e inquestionavelmente reconhecidas como essenciais ao cumprimento das tarefas cometidas à SEPLAN.

Essa visão global do problema é decorrente de uma série de constatações obtidas ao longo dos depoimentos realizados, as quais caracterizaram, de forma enfática, um rito administrativo que corroborava um *swi-ggeris* esquema de gerir a coisa pública.

Nesse sentido, cabe salientar, entre outros, procedimentos tais como:

- aprovação de importâncias específicas de verbas públicas, sem qualquer projeto técnico que indicasse, ainda que de forma aproximada, a real necessidade dos montantes aprovados;

- liberação de recursos sem a participação técnica dos órgãos competentes integrados à estrutura da SEPLAN, que, aliás, sofreram verdadeira marginalização do processo de análise dos projetos;

- subtração de documentos oficiais dos órgãos, caracterizada no episódio do desaparecimento da pasta funcional do Sr. SÉRGIO MENIN; e

- agenciamento de recursos públicos pelo Sr. SÉRGIO MENIN, em proveito de empresas particulares, inclusive para a HIDROSISTEMAS, da qual é sócio.

Essa desídia administrativa favorecia o comportamento irresponsável da administração que propiciou outras irregularidades, tais como as fraudes ao processo licitatório para a realização de obras no Município de Valença etc.

Registram-se, ainda, algumas contradições nos depoimentos prestados, que enfatizam a inconsistência das justificativas apresentadas pelos envolvidos perante a CPI. À guisa de exemplo, citam-se:

- as contradições nítidas em relação às provas obtidas nos depoimentos do Sr. SÉRGIO MENIN, que afirma não ter pertencido à SEPLAN à época da gestão do Sr. ANÍBAL TEIXEIRA, embora registros documentais demonstrem justamente o contrário; e

- a contradição em relação à prova testemunhal no depoimento do Sr. ALÊNCAR GUIMARÃES, que afirma não ter estado no Rio de Janeiro para concretizar a pretendida liberação de recursos, muito embora tenha sido comprovada a sua presença naquela cidade em inquérito policial.

Por último, destaque-se que a existência de ilícitos que foi detectada nos inquéritos procedidos pelo DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL, cujas conclusões, em certa medida, correspondem ao pensamento do Sr. CLÁUDIO FONTELES.

Em Parecer, o referido Procurador da República expressa a sua convicção de que houve, no que toca à pessoa do Sr. ANÍBAL TEIXEIRA, o "delito de prevaricação e o de supressão de documento".

Quanto aos demais participantes, foi entendida a prática de concorrência fraudulenta e corrupção passiva no que tange ao Sr. SÉRGIO MENIN e ao intermediário, Sr. ALENCAR GUIMARÃES.

Finalmente, aos empresários é imputada a participação em concorrência fraudulenta, o que demonstra, preliminarmente, a coincidência do posicionamento de duas autoridades no episódio de VALENÇA, ou seja, o Sr. ALCIONI SERAFIM DE SANTANA, Delegado da Polícia Federal, e o Sr. CLÁUDIO FONTELES, Procurador da República, um presidente do inquérito, o outro, aquele que o acompanhava na condição de fiscal da lei.

2.7. As Irregularidades na Aplicação de Verbas Públicas Geridas pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN-PR e pelo Ministério da Educação

2.7.1. Das Verbas Abrangidas na Competência da Secretaria de Planejamento da Presidência da República

Ainda no início das investigações sobre o CASO VALENÇA, chegou ao conhecimento da CPI, através dos depoimentos do Dr. ROMEU TUMA, Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal e do Dr. MICHAEL GARTENKRAUT, ex-Secretário-Geral da SEPLAN-PR, a ocorrência de diversos casos de intermediação remunerada de verbas públicas para aplicação em projetos de interesse de municípios. Soube-se, também, de irregularidades na aplicação de recursos públicos na área da SEPLAN-PR.

A SEPLAN-PR, esclareça-se, administra recursos provenientes dos Encargos Gerais da União (EGU), da Reserva do Fundo Especial, dos Fundos PIN/PROTERRA e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS).

A rubrica EGU consta do Orçamento da União, e se destina a cobrir gastos não especificados na Lei de Meios e, via de regra, não aprovados pelo Parlamento. No processo de execução orçamentária, tal rubrica é também utilizada como uma reserva, servindo para complementar recursos de rubricas cujo saldo esteja prestes a se esgotar.

A Reserva do Fundo Especial é parcela do fundo previsto no art. 25, III, da Constituição Federal, sendo em parte alocada no financiamento, "a fundo perdido", de projetos de interesse social nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; os Fundos PIN-PROTERRA são regulados, respectivamente, pelos Decretos-leis

1.106, de 16.06.70 e 1.179, de 06.07.71 e destinam-se a financiar projetos de infra-estrutura e de estímulo à agroindústria nas regiões compreendidas na área de atuação da SUDAM e da SUDENE. O FAS foi instituído pela Lei no. 6.168, de 09.12.74, para financiar programas e projetos de caráter social.

O que há em comum, entre todos esses fundos e programas, além da competência da SEPLAN-PR para geri-los, é a total ausência, na legislação que os rege, de critérios objetivos para a aplicação dos recursos.

Sua alocação, que é em parte feita "a fundo perdido", é autorizada pelo Presidente da República, mediante proposta do Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República em exposições de motivos, e administrada, no que tange a PIN-PROTERRA, pelo Instituto de Planejamento do IPEA, e, no caso do FAS, por uma assessoria técnica especializada - todos órgãos da SEPLAN-PR.

Aplicações "a fundo perdido", no jargão da Administração Pública, têm o significado de doação. Um mesmo projeto poderá ser financiado com recursos doados, ou seja, aplicados "a fundo perdido", e com recursos resultantes de operações financeiras: contratos de mútuo, em que o beneficiário se obriga a amortizar o principal, acrescido dos encargos pactuados no instrumento contratural.

A competência para fiscalizar a aplicação desses recursos, na forma do artigo 60., I e II do Decreto-lei no. 1.805, de 01.10.80, é o órgão legislativo local, com o auxílio do Tribunal de Contas dos Estados ou dos Conselhos de Contas dos Municípios.

2.7.1.1. Das Investigações "in loco"

Com vistas a apurar a ocorrência de intermediação de verbas públicas, bem como verificar a regularidade de sua utilização, a comissão designou os eminentes Senadores MAURÍCIO CORREA, MANSUETO DE LAVOR e MENDES CANALE para realizarem investigações in loco nos Municípios de, respectivamente, Pinheiro (MA), Rio Claro (SP) e Betim (MG).

No mesmo sentido, convocou prefeitos dos Municípios de Sarapuá, São Caetano do Sul e Itápolis e os representantes das empresas: ATS - Consultoria e Planejamento, COINPRD - Consultoria, intermediação e Projetos S/C Ltda e PROLEX, para prestarem depoimento perante a CPI.

Tanto os municípios visitados quanto os Prefeitos ouvidos constavam de relação encaminhada pela SEPLAN-PR, enumerando os projetos beneficiados com a alocação de recursos federais "a fundo perdido" nos exercícios de 1986 e 1987, ou de relação elaborada pelo Departamento de Polícia Federal - Superintendência Regional em São Paulo.

As investigações in loco foram objeto de relatório preliminar, cujas conclusões, resumidamente, são as seguintes:

A - Município de Pinheiro - MA

A Prefeitura Municipal de Pinheiro-MA, durante o exercício financeiro de 1987, foram repassados recursos federais no total de Cz\$ 282.985.000 (duzentos e oitenta e dois milhões, novecentos e oitenta e cinco mil cruzados), através da SEPLAN-PR, provenientes de três fontes distintas.

- Cz\$ 32.985.000,00 (trinta e dois milhões, novecentos e oitenta e cinco mil cruzados), à conta da Reserva do Fundo Especial;
- Cz\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de cruzados) à conta da rubrica Encargos Gerais da União; e
- Cz\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de cruzados), à conta do Fundo PIN-PROTERRA.

Os recursos destinaram-se à construção de uma escola comercial, à edificação da sede da Câmara Municipal e a obras de restauração e de infra-estrutura urbana que compoñiam o "Plano de Urbanização do Município".

Verificou o Senador MAURÍCIO CORREA que, para a implantação deste Plano, a Administração Municipal realizou, ainda em 1985, a concorrência no. 01, com total desatenção à norma do artigo 3o. da Lei Estadual no. 4.066 de 06.07.79, que veda a licitação ou contratação, ainda que dispensável a licitação, de obra ou serviço, "sem prévia alocação de recursos financeiros e projeto básico aprovado pela autoridade competente". A desobediência ao preceito implica nulidade dos atos e responsabilidade de quem lhes deu causa.

Na hipótese, verificou-se a inexistência não só do Plano de Urbanização a ser implantado como dos recursos financeiros para a sua execução. Constatou-se, ainda, a ocorrência de irregularidades no processo de licitação, tais como: a pouca divulgação que mereceu a publicação do aviso; a inobservância dos prazos legais para convocação dos interessados; falhas na elaboração da planilha de custos, etc.

No tocante à aplicação dos recursos repassados à municipalidade, verificaram-se as seguintes irregularidades:

1. as obras da escola comercial não estavam concluídas por ocasião da visita, embora tenham sido totalmente pagas;

2. as obras da sede da Câmara Municipal foram executadas pela firma Pericumã Engenharia Ltda, vencedora da concorrência, empresa apenas constituída depois que a SAREM-SEPLAN-PR comunicou a liberação dos recursos, e cujo sócio majoritário acumula as funções de gerente da empresa com as de engenheiro encarregado do plano de aplicação e fiscalização das verbas federais repassadas à Prefeitura;
3. a vencedora da Concorrência no. 01/85, Construtora Andrade Gutierrez S/A, firmou com a Prefeitura de Pinheiro, a 25.02.86, um contrato no valor de Cr\$ 104.887.714.919,00 (cento e quatro bilhões, oitocentos e oitenta e sete milhões, setecentos e quatorze mil, novecentos e noventa e nove cruzeiros). Com a edição do Plano Cruzado, a 28 do mesmo mês, houve necessidade de se aditar tal contrato, o que foi feito em 21.03.86. Na ocasião, alterou-se o seu valor para Cz\$ 227.677.515,15 (duzentos e vinte e sete mil, quinhentos e quinze cruzados e quinze centavos), o que representou um incremento da ordem de 112% dos valores contratados, em inteiro desacordo com o que determinou o artigo 2º do Decreto-lei 2.284/84. Da importância devida à Construtora Andrade Gutierrez S/A., Cz\$ 280.000.000,00 (duzentos e oitenta milhões de cruzados) já foram pagos, dos quais Cz\$ 33.124.616,72 (trinta e três milhões, cento e vinte e quatro mil, seiscentos e dezesseis cruzados e dois centavos), indevidamente, face ao acima exposto.

O nobre Senador MAURÍCIO CORREIA recomenda, em seu Relatório, seja o processo encaminhado à Câmara de Deputados para que esta se pronuncie sobre a procedência da acusação contra o Presidente da República de haver praticado o crime previsto no artigo 11, da Lei 1.079, de 10.04.50, no exercício da competência que lhe é atribuída no artigo 40, I, da Constituição Federal de 1967.

Recomenda ainda:

- "a) O acurado exame para o ajuizamento de ação cabível contra a Construtora Andrade Gutierrez S/A, tendo em vista que os cálculos de seus haveres excedem em muito ao que o contrato determina; sugere, outrossim, que, concomitantemente se ajuíze cabível medida judicial destinada à anulação da Concorrência no. 01/85, que beneficiou aquela empreiteira, e o enquadramento penal de seus responsáveis;

- b) sejam denunciados, diante da falta prova colhida neste relatório, pela existência de crimes tipificados: o Prefeito Municipal de Pinheiro, Dr. PEDRO DE SOUZA LOBATO; o Presidente da Câmara de Vereadores, Dr. JOSÉ DE ARIMATEIA NUNES e o Dr. FILADELFO MENDES NETO, engenheiro fiscal de obras e sócio majoritário Pericumã Engenharia Ltda; e,
- c) sejam tomadas as providências judiciais indispensáveis ao ressarcimento dos cofres públicos, em face da locupletação dos que foram ilegalmente favorecidos pela Tomada de Preços irregular e ilícita, no Município de Pinheiro."

B - Município de Rio Claro - SP

O Município de Rio Claro - SP recebeu, no exercício de 1987, verbas federais, a fundo perdido, no montante de Cz\$ 46.000.000,00 (quarenta e seis milhões de cruzados), destinadas à conclusão do terminal rodoviário, à ampliação do conjunto poliesportivo da cidade e à reforma do mercado municipal.

A aplicação de tais recursos foi, na conclusão do Senador MENDES CANALE, designado pela CPI para investigá-los, boa e regular.

A visita à Prefeitura Municipal, contudo, revelou que as autoridades municipais, para a obtenção de um empréstimo externo no valor de US\$ 10 milhões, pagaram à firma PROLEX ASSESSORES LTDA uma comissão equivalente, em moeda nacional, a US\$ 300 mil e, para recebimento de verbas federais, contrataram os serviços de intermediação da empresa COIMPRO - Consultoria, intermediação e Projetos.

Quanto ao pagamento de comissão para a obtenção de recursos externos, a CPI ouviu a respeito o atual Prefeito de São Caetano do Sul - que teria igualmente contratado empréstimo externo por intermédio da PROLEX - e seu assessor, Sr. UBIRAJARA GARCIA (depoimentos prestados em 04.05.88), bem como os Diretores da empresa PROLEX Assessores Ltda, Srs. VICTOR BATISTA e ANTÔNIO SÉRGIO BATISTA (depoimentos em 10.05.88), tendo ficado claro, na ocasião, que a comissão foi paga em face da prestação de um serviço de intermediação regularmente contratado, que não envolveria o repasse de recursos públicos:

No que se refere à aplicação dos recursos resultantes do empréstimo externo, constatou-se uma série de irregularidades, estando a matéria sob exame do Poder Judiciário, por força de Ação Popular distribuída à 4a. Vara de Justiça Federal, nesta Capital.

O Senador MENDES CANALE recomenda, ao concluir seu

Relatório, a remessa da documentação relativa ao empréstimo externo à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, para que seja acompanhado o desenrolar da aludida Ação Popular e, ainda, a adoção de "política legislativa capaz de evitar os abusos hoje prevaletentes na distribuição de verbas federais a fundo perdido".

C - Município de Betim - MG

O Município de Betim-MG recebeu, nos exercícios de 1987 e 1988, um total de Cz\$ 101.364.331,00 (cento e um milhões, trezentos e sessenta e quatro mil, trezentos e trinta e um cruzados), repassados pela União a "fundo perdido". Desta importância, Cz\$ 33.637.000,00 (trinta e três milhões, seiscentos e trinta e sete mil cruzados) constituíram recursos repassados pela SEPLAN-PR na gestão do ex-Ministro ANÍBAL TEIXEIRA para a realização de obras de "Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social", ou seja: recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS; Cz\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzados) foram repassados pelo mesmo órgão em 1988; Cz\$ 12.118.891,00 (doze milhões, cento e dezetoito mil, oitocentos e noventa e um cruzados) repassados pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano para a realização de projetos de assentamento de famílias e de preservação ambiental; Cz\$ 1.000.000,00 (hum milhão de cruzados) repassados pelo Ministério da Educação para a construção de um ginásio poliesportivo; e o restante alocado pela Secretaria de Ação Comunitária para a implantação de diversos projetos comunitários.

O Senador MANSUETO DE LAVOR não constatou irregularidade na aplicação dos recursos recebidos pelo Município, embora tenha notado a excessiva demora entre a liberação pelos órgãos federais e a sua efetiva utilização e que, entre a liberação e a utilização, os recursos são aplicados em operações financeiras, cujos resultados não compõem a prestação de contas apresentada pela Prefeitura.

Em conclusão, o ilustre Senador sugere que se exija das prefeituras a prestação de contas dos valores recebidos acrescidos dos ganhos relativos às aplicações financeiras realizadas; que os convênios de repasse estipulem prazo máximo para o início das obras e serviços e que, ao se iniciarem, sejam assegurados os recursos necessários à conclusão daquelas e posterior funcionamento destes.

2.7.1.2. Caso ABM

Ainda na área da SEPLAN-PR, a Comissão examinou o financiamento do Programa de Desenvolvimento Técnico-Administrativo das Prefeituras Municipais, a ser desenvolvido pela Associação Brasileira de Municípios-ABM, para o qual foram destinados Cz\$ 109.947.000,00 (cento e nove milhões, novecentos e quarenta e sete mil cruzados), quantia destacada dos Encargos Gerais da União, no

exercício de 1987, conforme Exposição de Motivos no. 392, de 20.08.87, aprovada pelo Presidente da República no mesmo dia.

A ABM, em 15.07.87, encaminhou ao Sr. Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República requerimento de apoio financeiro no valor de Cz\$ 109.944.000,00 (cento e nove milhões, novecentos e quarenta e quatro mil cruzados), para a realização de Projeto de Modernização das Prefeituras Municipais, denominado "Programa de Desenvolvimento Técnico-Administrativo". De acordo com a solicitação, os municípios seriam contemplados com sistemas de computação, visando ao atendimento de três áreas básicas: financeiro-contábil, administrativa e comunitária.

Inicialmente seriam beneficiados 100 municípios com população entre 30 mil e 50 mil habitantes. Numa segunda fase, seriam atendidos 962 municípios com menos de 30 mil habitantes, conforme dados fornecidos pela própria Associação Brasileira de Municípios.

O pedido foi encaminhado à SAREM, acompanhado de nota do Sr. Secretário da SECES - Secretaria Especial de Coordenação Econômico-Social, dando conta de que o projeto estaria condizente com "as necessidades atuais das prefeituras, pela busca da melhora do desempenho técnico e administrativo, na ação econômico-social da base da administração pública". Em vista disso, firma o Secretário, "a SEPLAN, através dos recursos a fundo perdido da SAREM, deverá dar todo seu apoio ao projeto".

Após análise de seus técnicos, a SAREM concluiu que aquele órgão "não deveria, a qualquer título que fosse, conceder o apoio financeiro no volume e na forma solicitadas pela ABM". Essa conclusão tem por fundamento três fatores:

"a) os resultados do processo constituinte deverão alterar substancialmente a competência e a base tributária dos municípios brasileiros já para o próximo exercício, o que provocará, fatalmente, profundas mudanças nas normas de administração contábil, financeira e orçamentária;

b) a própria experiência, já exaustivamente testada pela da CEF/MINIFAZ na utilização da microinformática em prefeituras pequenas e médias e, principalmente, a existência de aplicativos semelhantes aos propostos no programa ABM;

c) a inexpressiva capacidade instalada na Associação Brasileira de Municípios para gerenciar iniciativas desse porte, além da pouca tradição daquela instituição na execução de trabalhos de natureza técnica".

Manifestando-se tecnicamente sobre o pedido, a Secretaria-Geral da SEPLAN recomendou que, para apoiar um programa nesse sentido, seria necessário cumprir algumas etapas: diagnosticar a situação dos municípios e escolher algum em que testar o programa; desenvolver metodologia e "software" adequados à execução do programa, valendo-se de experiências já acumuladas



na área por outras entidades como o IBAM e a Fundação Faria Lima; testar a metodologia e os programas escolhidos em prefeituras de diferentes regiões, para melhor dimensionar o projeto total; por fim, implantar o programa, com treinamento e assistência técnica por um bom período. Daí se conclui que, ao invés de doar os equipamentos, a melhor alternativa seria financiá-los, via CEF, com isso provocando maior envolvimento e comprometimento das prefeituras com o esforço de modernização.

Apesar das opiniões contrárias à concessão pedida, o mesmo secretário da SECES encaminhou o processo ao Sr. Ministro, assegurando que "a SAREM e a Secretaria-Geral acham o projeto viável, enquadrando-se no escopo de atuação da SAREM, para o desenvolvimento dos municípios". Nesse documento, o Ministro apõe a sua aprovação e, a seguir, encaminha exposição de motivos ao Presidente da República propondo a destinação dos recursos à ABM, cuja concordância presidencial ocorreu em 15.09.87, sendo publicada no DOU, em 29.09.87.

A seguir, a ABM adquiriu computadores e programas e os repassou aos municípios, por doação, na medida em que promovia cursos de treinamento para as prefeituras beneficiadas. O terceiro curso de treinamento realizou-se de 22.02.88 a 05.03.88, completando 50 prefeituras.

Os aparelhos (computadores) foram adquiridos à Digitus, Indústria, Comércio e Serviços de Eletrônica Ltda; o assessoramento na montagem do projeto, cessão do programa SAM-I-Sistema de Administração Municipal, consultoria e treinamento foram contratados à SISTROM-Sistemas e Computadores Ltda ambas de Belo Horizonte - MG.

Depoendo perante esta CPI a 04.03.88, o ex-Secretário-Geral da SEPLAN, Dr. MICHAEL GARTENKRAUT, levantou algumas questões sobre a forma como teria sido aprovado aquele programa.

A CPI verificou, por outro lado, que a execução de um dos segmentos do Programa em questão, o que envolvia o desenvolvimento de um programa ("software") e que representava cerca de 74% (setenta e quatro por cento) do seu custo total havia sido contratada com a empresa SISTROM-Sistemas e Computadores Ltda. E mais: um dos sócios dessa empresa era o Sr. RONALDO FERREIRA DE SOUZA, filho do Chefe de Gabinete do Sr. Ministro ANÍBAL TEIXEIRA, Dr. LÚCIO VERÍSSIMO TEIXEIRA DE SOUZA.

A aprovação do pedido da ABM sem que fossem realizados os estudos preconizados na Nota Técnica da Secretaria-Geral da SEPLAN, gera forte suspeição, parecendo-nos altamente irregular e, no mínimo, temerária, face à quantia envolvida.

2.2.2. Das Verbas Geridas pelo Ministério da Educação

As provas colhidas por esta CPI junto a órgãos públicos bem como o depoimento dos Prefeitos e empresários aqui

ouvidos, relativamente aos municípios listados pelo Departamento de Polícia Federal, por outro lado, não deixam dúvida de que as Prefeituras Municipais de:

- Monte Mor;
- Jaboticabal;
- Brotas;
- Porto Ferreira;
- Santa Gertrudes;
- Sarapuí;
- Araras;
- Itápolis;
- Itajobi;
- Pradópolis;
- Ribeirão Pires;
- Jaguariúna;
- Rio Claro e
- Vargem Grande do Sul

todas do Estado de São Paulo - firmaram contratos com a empresa COINPRO-Consultoria, Intermediação e Projetos S/C Ltda, e que a Prefeitura Municipal de Bragança Paulista o fez com a empresa SOTENG-Sociedade Técnica de Engenharia e Construções Ltda, cuja finalidade era obter a liberação de recursos federais geridos pelo Ministério da Educação em favor das contratantes, mediante o pagamento, às contratadas, de percentual da verba liberada. Ou seja: tinham por objeto a intermediação de verbas públicas, e a natureza de verdadeiros contratos de risco (cópias dos Contratos às fls. 53, 135, 141, 162, 172, 187, 194, 205, 225, 243, 262, 274, 292, 320, 322 e 356.

Entre os municípios relacionados, apenas os de Itajobi e Ribeirão Pires não efetuaram pagamentos à COINPRO quando da liberação dos recursos.

A atividade de intermediar recursos públicos, além de atentatória ao bom senso, constitui ilícito, tipificado no Código Penal.

Atenta contra o bom senso admitir-se a existência de recursos públicos, arrecadados da sociedade em virtude de lei, à espera de um intermediário que os faça chegar, mediante um preço a lhe ser pago, a seu destino legal.

Ademais, os fundos públicos têm, necessariamente, destinação legal (ou não seriam recolhidos da sociedade, permanecendo em poder dos contribuintes para deles disporem como lhes aprouvesse). A sua aplicação há que ser feita de acordo com critérios contidos na legislação que os criou, pelo Agente do Poder Público encarregado de geri-los.

A participação de intermediários remunerados é, portanto, não apenas inconcebível, é ilegal.

No particular, a Comissão vislumbra a possibilidade de haver ocorrido o crime de desvio de verba pública de que trata



o artigo 315 do Código Penal Brasileiro, praticado pelos Prefeitos dos municípios acima referidos, com o concurso dos representantes legais das empresas COINPRO - Consultoria e Intermediação de Projetos S/C Ltda, e SOTENG - Sociedade Técnica de Engenharia e Construção Ltda.

CPI 3

2.5. As Irregularidades na Aplicação de Verbas Públicas Geridas pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN-PR e pelo Ministério da Educação

2.5.1. Das Verbas Abrangidas na Competência da Secretaria de Planejamento da Presidência da República

Ainda no início das investigações sobre o CASO VALENÇA, chegou ao conhecimento da CPI, através dos depoimentos do Dr. ROMEU TUMA, Diretor-Geral do Departamento de Polícia Federal e do Dr. MICHAEL GARTENKRAUT, ex-Secretário-Geral da SEPLAN-PR, a ocorrência de diversos casos de intermediação remunerada de verbas públicas para aplicação em projetos de interesse de municípios. Soube-se, também, de irregularidades na aplicação de recursos públicos na área da SEPLAN-PR.

A SEPLAN-PR, esclareça-se, administra recursos provenientes dos Encargos Gerais da União (EGU), da Reserva do Fundo Especial, dos Fundos PIN/PROTERRA e do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS).

A rubrica EGU consta do Orçamento da União, e se destina a cobrir gastos não especificados na Lei de Meios e, via de regra, não aprovados pelo Parlamento. No processo de execução orçamentária, tal rubrica é também utilizada como uma reserva, servindo para complementar recursos de rubricas cujo saldo esteja prestes a se exaurir.

A Reserva do Fundo Especial é parcela do fundo previsto no art. 25, III, da Constituição Federal, sendo em parte alocada no financiamento, "a fundo perdido", de projetos de interesse social nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; os Fundos PIN-PROTERRA são regulados, respectivamente, pelos Decretos-leis 1.106, de 16.06.70 e 1.179, de 06.07.71 e destinam-se a financiar projetos de infra-estrutura e de estímulo à agroindústria nas regiões compreendidas na área de atuação da SUDAM e da SUDENE. O FAS foi instituído pela Lei no. 6.168, de 09.12.74, para financiar programas e projetos de caráter social.

O que há em comum, entre todos esses fundos e programas, além da competência da SEPLAN-PR para geri-los, é a total ausência, na legislação que os rege, de critérios objetivos para a aplicação dos recursos.

Sua alocação, que é em parte feita "a fundo perdido", é autorizada pelo Presidente da República, mediante proposta do Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República em exposições de motivos, e administrada, no que tange a PIN-PROTERRA, pelo Instituto de Planejamento do IPEA, e, no caso do FAS, por uma assessoria técnica especializada - todos órgãos da SEPLAN-PR.

Aplicações "a fundo perdido", no jargão da Administração Pública, têm o significado de doação. Um mesmo projeto po-

derá ser financiado com recursos doados, ou seja, aplicados "a fundo perdido", e com recursos resultantes de operações financeiras: contratos de mútuo, em que o beneficiário se obriga a amortizar o principal, acrescido dos encargos pactuados no instrumento contratural.

A competência para fiscalizar a aplicação desses recursos, na forma do artigo 60., I e II do Decreto-lei no. 1.805, de 01.10.80, é o órgão legislativo local, com o auxílio do Tribunal de Contas dos Estados ou dos Conselhos de Contas dos Municípios.

2.5.1.1. Das Investigações "in loco"

Com vistas a apurar a ocorrência de intermediação de verbas públicas, bem como verificar a regularidade de sua utilização, a comissão designou os eminentes Senadores MAURÍCIO CORREA, MANSUETO DE LAVOR e MENDES CANALE para realizarem investigações in loco nos Municípios de, respectivamente, Pinheiro (MA), Rio Claro (SP) e Betim (MG).

No mesmo sentido, convocou prefeitos dos Municípios de Sarapuí, São Caetano do Sul e Itápolis e os representantes das empresas: ATS - Consultoria e Planejamento, COINPRO - Consultoria, intermediação e Projetos S/C Ltda e PROLEX, para prestarem depoimento perante a CPI.

Tanto os municípios visitados quanto os Prefeitos ouvidos constavam de relação encaminhada pela SEPLAN-PR, enumerando os projetos beneficiados com a alocação de recursos federais a fundo perdido nos exercícios de 1986 e 1987, ou de relação elaborada pelo Departamento de Polícia Federal - Superintendência Regional em São Paulo.

As investigações in loco foram objeto de relatório preliminar, cujas conclusões, resumidamente, são as seguintes:

A - Município de Pinheiro - MA

A Prefeitura Municipal de Pinheiro-MA, durante o exercício financeiro de 1987, foram repassados recursos federais no total de Cz\$ 282.985.000 (duzentos e oitenta e dois milhões, novecentos e oitenta e cinco mil cruzados), através da SEPLAN-PR, provenientes de três fontes distintas.

- Cz\$ 32.985.000,00 (trinta e dois milhões, novecentos e oitenta e cinco mil cruzados), à conta da Reserva do Fundo Especial;

- Cz\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de cruzados) à conta da rubrica Encargos Gerais da

União; e

- Cr\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de cruza-
dos), à conta do Fundo PIN-PROTERRA.

Os recursos destinaram-se à construção de uma escola comercial, à edificação da sede da Câmara Municipal e a obras de restauração e de infra-estrutura urbana que comporiam o "Plano de Urbanização do Município".

Verificou o Senador MAURÍCIO CORREA que, para a implantação deste Plano, a Administração Municipal realizou, ainda em 1985, a concorrência no. 01, com total desatenção à norma do artigo 30. da Lei Estadual no. 4.066 de 06.07.79, que veda a licitação ou contratação, ainda que dispensável a licitação, de obra ou serviço, "sem prévia alocação de recursos financeiros e projeto básico aprovado pela autoridade competente". A desobediência ao preceito implica nulidade dos atos e responsabilidade de quem lhes deu causa.

Na hipótese, verificou-se a inexistência não só do Plano de Urbanização a ser implantado como dos recursos financeiros para a sua execução. Constatou-se, ainda, a ocorrência de irregularidades no processo de licitação, tais como: a pouca divulgação que mereceu a publicação do aviso; a inobservância dos prazos legais para convocação dos interessados; falhas na elaboração da planilha de custos, etc.

No tocante à aplicação dos recursos repassados à municipalidade, verificaram-se as seguintes irregularidades:

1. as obras da escola comercial não estavam concluídas por ocasião da visita, embora tenham sido totalmente pagas;
2. as obras da sede da Câmara Municipal foram executadas pela firma Pericumã Engenharia Ltda, vencedora da concorrência, empresa apenas constituída depois que a SAREM-SEPLAN-PR comunicou a liberação dos recursos, e cujo sócio majoritário acumula as funções de gerente da empresa com as de engenheiro encarregado do plano de aplicação e fiscalização das verbas federais repassadas à Prefeitura;
3. a vencedora da Concorrência no. 01/85, Construtora Andrade Gutierrez S/A, firmou com a Prefeitura de Pinheiro, a 25.02.86, um contrato no valor de Cr\$ 104.887.714.919,00 (cento e quatro bilhões, oitocentos e oitenta e sete milhões, setecentos e quatorze mil, novecentos e dezesseis cruzeiros). Com a edição do Plano Cruzado, a 28. do mesmo mês, houve necessidade de se aditar tal contrato, o que foi feito em 21.03.86. Na ocasião, alterou-se o seu valor

para Cz\$ 227.677.515,15 (duzentos e vinte e sete milhões, seiscentos e setenta e sete mil, quinhentos e quinze cruzados e quinze centavos), o que representou um incremento da ordem de 117% dos valores contratados, em inteiro desacordo com o que determinou o artigo 9o. do Decreto-lei 2.284/86. Da importância devida à Construtora Andrade Gutierrez S/A., Cz\$ 280.000.000,00 (duzentos e oitenta milhões de cruzados) já foram pagos, dos quais Cz\$ 33.124.616,72 (trinta e três milhões, cento e vinte e quatro mil, seiscentos e dezesseis cruzados e dois centavos), indevidamente, face ao acima exposto.

O nobre Senador MAURÍCIO CORREA, recomenda, em seu Relatório, seja o processo encaminhado à Câmara de Deputados para que esta se pronuncie sobre a procedência da acusação contra o Presidente da República de haver praticado o crime previsto no artigo 11, da Lei 1.079, de 10.04.50, no exercício da competência que lhe é atribuída no artigo 40, I, da Constituição Federal.

Recomenda ainda:

- a) O acurado exame para o ajuizamento de ação cabível contra a Construtora Andrade Gutierrez S/A, tendo em vista que os cálculos de seus haveres excedem em muito ao que o contrato determina; sugere, outrossim, que, concomitantemente se ajuíze cabível medida judicial destinada à anulação da Concorrência no. 01/85, que beneficiou aquela empreiteira, e o enquadramento penal de seus responsáveis;
- b) sejam denunciados, diante da farta prova colhida neste relatório, pela existência de crimes tipificados: o Prefeito Municipal de Pinheiro, Dr. PEDRO DE SOUZA LORATO; o Presidente da Câmara de Vereadores, Dr. JOSÉ DE ARIMATEIA NUNES e o Dr. FILADELFO MENDES NETO, engenheiro fiscal de obras e sócio majoritário Pericumã Engenharia Ltda; e;
- c) sejam tomadas as providências judiciais indispensáveis ao ressarcimento dos cofres públicos, em face da locupletação dos que foram ilegalmente favorecidos pela Tomada de Preços irregular e ilícita, no Município de Pinheiro."

B. - Município de Rio Claro - SP.

O Município de Rio Claro - SP recebeu, no exercício

de 1987, verbas federais, a fundo perdido, no montante de Cz\$ 46.000.000,00 (quarenta e seis milhões de cruzados), destinadas à conclusão do terminal rodoviário, à ampliação do conjunto poliesportivo da cidade e à reforma do mercado municipal.

A aplicação de tais recursos foi, na conclusão do Senador MENDES CANALE, designado pela CPI para investigá-los, boa e regular.

A visita à Prefeitura Municipal, contudo, revelou que as autoridades municipais, para a obtenção de um empréstimo externo no valor de US\$ 10 milhões, pagaram à firma PROLEX ASSESSORES LTDA uma comissão equivalente, em moeda nacional, a US\$ 300 mil e, para recebimento de verbas federais, contrataram os serviços de intermediação da empresa COIMPRO - Consultoria, Intermediação e Projetos.

Quanto ao pagamento de comissão para a obtenção de recursos externos, a CPI ouviu a respeito o atual Prefeito de São Caetano do Sul - que teria igualmente contratado empréstimo externo por intermédio da PROLEX - e seu assessor, Sr. UBIRAJARA GARCIA (depoimentos prestados em 04.05.88), bem como os Diretores da empresa PROLEX Assesores Ltda, Srs. VICTOR BATISTA e ANTÔNIO SÉRGIO BATISTA (depoimentos em 10.05.88), tendo ficado claro, na ocasião, que a comissão foi paga em face da prestação de um serviço de intermediação regularmente contratado, que não envolveria o repasse de recursos públicos.

No que se refere à aplicação dos recursos resultantes do empréstimo externo, constatou-se uma série de irregularidades, estando a matéria sob exame do Poder Judiciário, por força de Ação Popular distribuída à 4a. Vara de Justiça Federal, nesta Capital.

O Senador MENDES CANALE recomenda, ao concluir seu Relatório, a remessa da documentação relativa ao empréstimo externo à Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, para que seja acompanhado o desenrolar da aludida Ação Popular e, ainda, a adoção de "política legislativa capaz de evitar os abusos hoje prevaletentes na distribuição de verbas federais a fundo perdido".

C - Município de Betim - MG

O Município de Betim-MG recebeu, nos exercícios de 1987 e 1988, um total de Cz\$ 101.364.331,00 (cento e um milhões, trezentos e sessenta e quatro mil, trezentos e trinta e um cruzados), repassados pela União a "fundo perdido". Desta importância, Cz\$ 33.637.000,00 (trinta e três milhões, seiscentos e trinta e sete mil cruzados) constituíram recursos repassados pela SEPLAN-PR na gestão do ex-Ministro ANÍBAL TEIXEIRA para a realização de obras de "Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social", ou seja: recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS; Cz\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de cruzados) foram repassados pelo

mesmo órgão em 1988: Cz\$ 12.118.891,00 (doze milhões, cento e dez mil, oitocentos e noventa e um cruzados) repassados pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano para a realização de projetos de assentamento de famílias e de preservação ambiental; Cz\$ 1.000.000,00 (um milhão de cruzados) repassados pelo Ministério da Educação para a construção de um ginásio poliesportivo; e o restante alocado pela Secretaria de Ação Comunitária para a implantação de diversos projetos comunitários.

O Senador MANSUETO DE LAVOR não constatou irregularidade na aplicação dos recursos recebidos pelo Município, embora tenha notado a excessiva demora entre a liberação pelos órgãos federais e a sua efetiva utilização e que, entre a liberação e a utilização, os recursos são aplicados em operações financeiras, cujos resultados não compõem a prestação de contas apresentada pela Prefeitura.

Em conclusão, o ilustre Senador sugere que se exija das prefeituras a prestação de contas dos valores recebidos acrescidos dos ganhos relativos às aplicações financeiras realizadas; que os convênios de repasse estipulem prazo máximo para o início das obras e serviços e que, ao se iniciarem, sejam assegurados os recursos necessários à conclusão daquelas e posterior funcionamento destes.

2.5.1.2. Caso ABM

Ainda na área da SEPLAN-PR, a Comissão examinou o financiamento do Programa de Desenvolvimento Técnico-Administrativo das Prefeituras Municipais, a ser desenvolvido pela Associação Brasileira de Municípios-ABM, para o qual foram destinados Cz\$ 109.947.000,00 (cento e nove milhões, novecentos e quarenta e sete mil cruzados), quantia destacada dos Encargos Gerais da União, no exercício de 1987, conforme Exposição de Motivos no. 392, de 20.08.87, aprovada pelo Presidente da República no mesmo dia.

A ABM, em 15.07.87, encaminhou ao Sr. Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República requerimento de apoio financeiro no valor de Cz\$ 109.944.000,00 (cento e nove milhões, novecentos e quarenta e quatro mil cruzados), para a realização de Projeto de Modernização das Prefeituras Municipais, denominado "Programa de Desenvolvimento Técnico-Administrativo". De acordo com a solicitação, os municípios seriam contemplados com sistemas de computação, visando ao atendimento de três áreas básicas: financeiro-contábil, administrativa e comunitária.

Inicialmente seriam beneficiados 100 municípios com população entre 30 mil e 50 mil habitantes. Numa segunda fase, seriam atendidos 962 municípios com menos de 30 mil habitantes, conforme dados fornecidos pela própria Associação Brasileira de Municípios.

O pedido foi encaminhado à SAREM, acompanhado de

nota (fls.13) do Sr. Secretário da SECES - Secretaria Especial de Coordenação Econômico-Social, dando conta de que o projeto estaria condizente com "as necessidades atuais das prefeituras, pela busca da melhora do desempenho técnico e administrativo, na ação econômico-social da base da administração pública". Em vista disso, afirma o Secretário, "a SEPLAN, através dos recursos a fundo perdido da SAREM, deverá dar todo seu apoio ao projeto".

Após análise de seus técnicos, a SAREM concluiu que aquele órgão "não deveria, a qualquer título que fosse, conceder o apoio financeiro no volume e na forma solicitadas pela ABM". Essa conclusão tem por fundamento três fatores:

"a) os resultados do processo constituinte deverão alterar substancialmente a competência e a base tributária dos municípios brasileiros já para o próximo exercício, o que provocará, fatalmente, profundas mudanças nas normas de administração contábil, financeira e orçamentária;

b) a própria experiência, já exaustivamente testada, da CEF/MINIFAZ na utilização da microinformática em prefeituras pequenas e médias e, principalmente, a existência de aplicativos semelhantes aos propostos no programa ABM;

c) a inexpressiva capacidade instalada na Associação Brasileira de Municípios para gerenciar iniciativas desse porte, além da pouca tradição daquela instituição na execução de trabalhos de natureza técnica".

Manifestando-se tecnicamente sobre o pedido, a Secretaria-Geral da SEPLAN recomendou que, para apoiar um programa nesse sentido, seria necessário cumprir algumas etapas: diagnosticar a situação dos municípios e escolher algum em que testar o programa; desenvolver metodologia e "software" adequados à execução do programa, valendo-se de experiências já acumuladas na área por outras entidades como o IBAM e a Fundação Faria Lima; testar a metodologia e os programas escolhidos em prefeituras de diferentes regiões, para melhor dimensionar o projeto total; por fim, implantar o programa, com treinamento e assistência técnica por um bom período. Daí se conclui que, ao invés de doar os equipamentos, a melhor alternativa seria financiá-los, via CEF, com isso provocando maior envolvimento e comprometimento das prefeituras com o esforço de modernização.

Apesar das opiniões contrárias à concessão pedida, o mesmo secretário da SECES encaminhou o processo ao Sr. Ministro, assegurando que "a SAREM e a Secretaria-Geral acham o projeto viável, enquadrando-se no escopo de atuação da SAREM, para o desenvolvimento dos municípios". Nesse documento, o Ministro apõe a sua aprovação e, a seguir, encaminha exposição de motivos ao Presidente da República propondo a destinação dos recursos à ABM, cuja concordância presidencial ocorreu em 15.09.87, sendo publicada no DDU, em 29.09.87.

A seguir, a ABM adquiriu computadores e programas e os repassou aos municípios, por doação, na medida em que promovia

... cursos de treinamento para as prefeituras beneficiadas. O terceiro curso de treinamento realizou-se de 22.02.88 a 05.03.88, completando 50 prefeituras.

Os aparelhos (computadores) foram adquiridos à Digitus, Indústria, Comércio e Serviços de Eletrônica Ltda; o assessoramento na montagem do projeto, cessão do programa SAM-I-Sistema de Administração Municipal, consultoria e treinamento foram contratados à SISTROM-Sistemas e Computadores Ltda ambas de Belo Horizonte - MG.

Depoendo perante esta CPI a 04.03.88, o ex-Secretário-Geral da SEPLAN, Dr. MICHAEL GARTENKRAUT, levantou algumas questões sobre a forma como teria sido aprovado aquele programa.

A CPI verificou, por outro lado, que a execução de um dos segmentos do Programa em questão, o que envolvia o desenvolvimento de um programa ("software") e que representava cerca de 74% (setenta e quatro por cento) do seu custo total havia sido contratada com a empresa SISTROM-Sistemas e Computadores Ltda. E mais: um dos sócios dessa empresa era o Sr. RONALDO FERREIRA DE SOUZA, filho do Chefe de Gabinete do Sr. Ministro ANÍBAL TEIXEIRA, Dr. LÚCIO VERÍSSIMO TEIXEIRA DE SOUZA.

A aprovação do pedido da ABM sem que fossem realizados os estudos preconizados na Nota Técnica da Secretaria Geral da SEPLAN, gera forte suspeição, parecendo-nos altamente irregular e, no mínimo, temerária, face à quantia envolvida.

2.5.2. Das Verbas Geridas pelo Ministério da Educação

As provas colhidas por esta CPI junto a órgãos públicos bem como o depoimento dos Prefeitos e empresários aqui ouvidos, relativamente aos municípios listados pelo Departamento de Polícia Federal, por outro lado, não deixam dúvida de que as Prefeituras Municipais de:

- Monte Mor;
- Jaboticabal;
- Brotas;
- Porto Ferreira;
- Santa Gertrudes;
- Sarapuá;
- Araras;
- Itápolis;
- Itajobi;
- Pradópolis;
- Ribeirão Pires;
- Jaguariúna;
- Rio Claro e
- Vargem Grande do Sul

todas do Estado de São Paulo - firmaram contratos com a empresa COINPRO-Consultoria, Intermediação e Projetos S/C Ltda, e que a

Prefeitura Municipal de Bragança Paulista o fez com a empresa SOTENG-Sociedade Técnica de Engenharia e Construções Ltda, cuja finalidade era obter a liberação de recursos federais geridos pelo Ministério da Educação em favor das contratantes, mediante o pagamento, às contratadas, de percentual da verba liberada. Ou seja: tinham por objeto a intermediação de verbas públicas, e a natureza de verdadeiros contratos de risco (cópias dos Contratos às fls. 53, 135, 141, 162, 172, 187, 194, 205, 225, 243, 262, 274, 292, 320, 322 e 356).

Entre os municípios relacionados, apenas os de Itajobi e Ribeirão Pires não efetuaram pagamentos à COINPRO quando da liberação dos recursos.

A atividade de intermediar recursos públicos, além de atentatória ao bom senso, constitui ilícito, tipificado no Código Penal.

Atenta contra o bom senso admitir-se a existência de recursos públicos, arrecadados da sociedade em virtude de lei, à espera de um intermediário que os faça chegar, mediante um preço a lhe ser pago, a seu destino legal.

Ademais, os fundos públicos têm, necessariamente, destinação legal (ou não seriam recolhidos da sociedade, permanecendo em poder dos contribuintes para deles disporem como lhes aprouvesse). A sua aplicação há que ser feita de acordo com critérios contidos na legislação que os criou, pelo Agente do Poder Público encarregado de geri-los.

A participação de intermediários remunerados é, portanto, não apenas inconcebível. É ilegal.

No particular, a Comissão vislumbra a possibilidade de haver ocorrido o crime de desvio de verba pública de que trata o artigo 315 do Código Penal Brasileiro, praticado pelos Prefeitos dos municípios acima referidos, com o concurso dos representantes legais das empresas COINPRO - Consultoria e Intermediação de Projetos S/C Ltda, e SOTENG - Sociedade Técnica de Engenharia e Construção Ltda.

3. SUBVENÇÕES DE CARATER ASSISTENCIAL A ESTADOS, MUNICÍPIOS E ENTIDADES DE DIREITO PRIVADO

Com referência a este assunto, a CPI procurou investigar os repasses federais feitos a Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios, a "fundo perdido", tendo como objetivo implícito obter apoio político ao mandato de cinco anos para o Presidente JOSÉ SARNEY.

Certamente grande parte das transferências federais às diversas Unidades Federadas são de natureza automática, constando do Orçamento Geral da União como despesas correntes e de capital, cuja natureza é bem explícita.

Exemplificando, citamos o caso das transferências federais destinadas à manutenção do Distrito Federal, constantes da unidade orçamentária 30000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, recursos sob a supervisão da SEPLAN/PR. Da mesma forma, outras transferências federais destinando às unidades federais cotas-partes de tributos e participações na receita federal, como a parcela automática do Fundo Especial (FE), o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Fundo de Participação dos Estados (FPE) etc., constituem repasses automáticos a cargo de bancos oficiais, de acordo com coeficientes decorrentes de dispositivos constitucionais ou fixados pelo TCU. Estas transferências constam do orçamento de vários Ministérios, cabendo à SEPLAN/SAREM apenas o controle dos repasses.

Como é de se esperar, nesses casos, a variação existente entre a dotação original e a soma da dotação inicial mais os créditos suplementares não deve exceder substancialmente o índice inflacionário ou a taxa de crescimento da arrecadação da receita federal do período considerado.

Outra é a situação quando a transferência federal fica sujeita a critérios exclusivamente subjetivos e políticos. Nesse caso, as distorções mais absurdas podem ocorrer. O ordenador de despesas favorece seu Estado de origem ou o município a cuja prefeitura tem a intenção de se candidatar; os pleitos vindos do Palácio são cumpridos rigorosamente, da mesma forma que as solicitações dos afetos políticos e das agremiações políticas que apóiam o Governo - não importa se justificadamente.

Dentro desta ótica, os resultados são catastróficos para as finanças do País, o nível de corrupção é substancialmente exacerbado e a prevaricação e a malversação dos recursos públicos constituem a tônica de determinada Administração.

Em 1987, tal ocorreu com algumas transferências federais, cujo repasse foi feito a "fundo perdido", isto é, sem a obrigatoriedade de prestação de contas dos recursos recebidos por parte dos Estados e municípios destinatários.

Querendo-se observar a tônica coronelística de um

determinado período, basta verificar quais Unidades Federadas foram melhor aquinhoadas pela benesse federal.

Inicialmente, vamos demonstrar o que afirmamos nesta Introdução, com um exemplo prático: o orçamento e a sua execução financeira em 1987, considerando apenas dois elementos de despesa para as transferências federais: 3.2.2.3 (correntes) e 4.3.2.3 (de capital) para Municípios e 3.2.2.2 (correntes) e 4.3.2.2 (de capital) para Estados e Distrito Federal.

Os Anexos 1 e 2 apresentam em 1987 o montante de recursos vinculados a esses elementos de despesa, na lei orçamentária, por unidades orçamentárias. Resumidamente, podemos reapresentar aqueles dados da seguinte forma simplificada:

LEI 7.546

TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS

Em Cruz 1.000,00

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	3.2.2.3	4.3.2.3	TOTAL	%
ENCARGOS GERAIS DA UNIÃO (EGU)	3.935	223	4.158	-
TRANSFERÊNCIAS A EST., DF E MUNICÍPIOS	40.810.275	130.000	40.940.275	94,85
OUTRAS	678.063	1.543.402	2.221.465	5,15
TOTAL	41.492.273	1.673.625	43.165.898	100,00

TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E DE

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	3.2.2.2	4.3.2.2	TOTAL	%
ENCARGOS GERAIS DA UNIÃO (EGU)	20.302	913.682	933.984	1,32
TRANSFERÊNCIAS A EST., DF E MUNICÍPIOS	64.799.554	51.500	64.851.054	91,75
OUTRAS	1.637.359	3.259.091	4.896.450	6,93
TOTAL	66.457.215	4.224.273	70.681.488	100,00

Por outro lado, quando se consideram as suplementações verificadas durante 1987, o resultado pode ser resumido como se segue:

LEI 2.544-L- CRÉDITOS

TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS

Em Cr\$1.000,00

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	3.2.2.3	4.3.2.3	TOTAL	%
ENCARGOS GERAIS DA UNIÃO (EGU)	6.020.025	325.223	6.345.248	4,82
TRANSFERÊNCIAS A EST., DE E MUNICÍPIOS	120.625.890	130.000	120.755.890	91,77
OUTRAS	1.086.468	3.397.180	4.483.648	3,41
TOTAL	127.732.383	3.852.403	131.584.786	100,00

TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	3.2.2.2	4.3.2.2	TOTAL	%
ENCARGOS GERAIS DA UNIÃO (EGU)	2.837.915	2.259.882	5.097.797	2,45
TRANSFERÊNCIAS A EST., DE E MUNICÍPIOS	190.277.217	134.679	190.411.896	91,56
OUTRAS	5.105.616	7.348.414	12.454.030	5,99
TOTAL	198.220.748	9.742.975	207.963.723	100,00

Verificando, inicialmente, a relação entre a distribuição de verbas para os três beneficiários considerados, prevista na Lei e a efetivamente autorizada no exercício, nota-se que fatores políticos no decorrer do exercício exercem pressão sobre a Administração, obrigando-a a alterar sensivelmente o planejado.

No caso em questão, observa-se que a unidade EGU vem-se prestando a manobras desse tipo. Ou seja, o EGU é um dos instrumentos de que dispõe o Poder Executivo para manipular o Orçamento e para, efetivamente, realizar despesas não autorizadas pelo Legislativo a quem compete, por dispositivos constitucionais, decidir onde devem ser empregados os recursos públicos.

TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS

Unidade Orçamentária	Lei	Lei + Créditos (%)
----------------------	-----	--------------------

Encargos Gerais da União (EGU)	0	4,82
Transferências a Estados, DF e Municípios	94,85	91,77
Outras	5,15	3,41
Total	100,00	100,00

TRANSEEBÊNCIAS A ESTADOS E DE

Unidade Orçamentária	Lei	Lei + Créditos (%)
Encargos Gerais da União (EGU)	1,32	2,45
Transferências a Estados, DF e Municípios	91,75	91,56
Outras	6,93	5,99
Total	100,00	100,00

Comparemos agora os totais nas duas circunstâncias descritas:

TRANSEEBÊNCIAS A MUNICÍPIOS

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	LEI ORÇAMENTÁRIA	LEI + CRÉDITOS	VARIAÇÃO (%)
ENCARGOS GERAIS DA UNIÃO (EGU)	4.158	6.345.248	152.503
TRANSFERÊNCIAS A EST., DF E MUNICÍPIOS	40.940.275	120.755.890	195
OUTRAS	2.221.465	4.483.648	102
TOTAL	43.165.898	131.584.786	205

TRANSEEBÊNCIAS A ESTADOS

UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	LEI ORÇAMENTÁRIA	LEI + CRÉDITOS	VARIAÇÃO (%)
ENCARGOS GERAIS DA			

UNIÃO (EGU)	933.984	5.097.797	446
TRANSFERÊNCIAS A EST., DE E MUNICÍPIOS	64.851.054	190.411.896	194
OUTRAS	4.896.450	12.454.030	154
TOTAL	70.681.488	207.963.723	194

Considerando que a taxa de crescimento da arrecadação federal em 1987 foi de (...), que a inflação do ano foi de (...), é que as suplementações das transferências em apenas dois elementos de despesa corresponderam a 205% (municípios) e 194% (Estados), indaga-se: qual foi o critério utilizado para elevar a dotação inicial de vários projetos, dentro de Encargos Gerais da União, em 152.503%, no caso de Transferências a Municípios? Qual a justificativa para elevar a dotação inicial de vários projetos, dentro de Encargos Gerais da União, em 446%, no caso de Transferências a Estados?

Consideremos agora que o elemento de despesa preferido para repasse de verbas a "fundo perdido" em 1987, utilizando os projetos de Encargos Gerais da União, não foi nem o 3.2.2.2/3 nem o 4.3.2.2/3. O elemento de despesa mais beneficiado pelas suplementações (que constituem interesse desse trabalho) foi o 4.1.3.0 - Investimentos em Regime de Execução Especial.

Por exemplo, para o projeto "Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social" dos Encargos Gerais da União - Recursos sob a Supervisão da SEPLAN/PR - foram suplementados no supracitado elemento Cz\$ 28.933.787.000,00 (vinte e oito bilhões, novecentos e trinta e três milhões, setecentos e oitenta e sete mil cruzados), em 1987, sabendo-se que a dotação inicial desse projeto era de apenas Cz\$ 195.710.000,00 (cento e noventa e cinco milhões, setecentos e dez mil cruzados), incluindo vários elementos de despesa. Como se sabe, esse elemento de despesa (4.1.3.0) permite redução de burocracia e controle, tanto por parte do órgão repassador dos recursos quanto do tomador.

Conforme dito anteriormente, este item do Relatório propõe-se levantar e analisar os recursos repassados a "fundo perdido" a Estados e municípios. Buscando reduzir o campo do estudo, vamos ocupar-nos dos projetos sob a supervisão da SEPLAN/PR e dos recursos sob sua administração. Identificamos que os repasses a "fundo perdido" concentraram-se principalmente no projeto Encargos Gerais da União - Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social -, na Reserva do Fundo Especial, no PIN-PROTERRA, nos recursos do FAS e nas verbas distribuídas pela SEAC a qual, em 1987, figurava no organograma da SEPLAN/PR.

Por oportuno, lembramos que o Ministro-Chefe da SEPLAN-PR, na ocasião, ANÍBAL TEIXEIRA, era egresso da SEAC, onde permaneceu por dois anos.



3.1. Verbas a Fundo Perdido, Constantes do Orçamento da SEPLAN-PR, Alocadas às Diversas Unidades da Federação em 1987

3.1.1. Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios (SAREM)

A SAREM é órgão integrante da Secretaria-Geral da SEPLAN, cabendo-lhe o assessoramento técnico ao Ministro e à Secretaria-Geral. Por ser um órgão tecnicamente bem estruturado, na prática, acaba prestando serviços a todos os órgãos da SEPLAN.

Dentre uma gama variada de recursos sob a supervisão da SEPLAN, colocados à disposição da SAREM e destinados a atender necessidades de Estados, Distrito Federal, Territórios e municípios, podemos citar como mais importantes:

- 1) programa "Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social", figurando dentro dos Encargos Gerais da União (E.G.U.) - Recursos sob a Supervisão da SEPLAN/PR. Lê-se no Orçamento Geral da União (O.G.U.) que ele visa "apoiar financeiramente projetos voltados para o desenvolvimento dos serviços sociais básicos e de infra-estrutura econômica";
- 2) transferências federais automáticas, cabendo destaque para o Fundo Especial (FE) e a administração do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- 3) dentro dos recursos que constituem o Fundo Especial (2% sobre a arrecadação líquida do Imposto de Renda + IPI), anualmente a SEPLAN submete ao Presidente da República exposição de motivos que estabelece o montante destinado à Reserva do Fundo Especial (R.F.E.) que, para o exercício de 1987, foi fixada em 38,5% dos recursos do Fundo Especial. Além disso, a exposição de motivos anual dispõe sobre os coeficientes a serem adotados na distribuição automática do restante do Fundo Especial, nos termos dos Decretos-leis nos. 1.805 e 1.833/80. Portanto, o Fundo Especial é constituído de duas parcelas:
 - 1) uma para atender à distribuição automática dos recursos, ficando desta excluídos o Território de Fernando de Noronha, o Distrito Federal, e os Estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Mato Grosso do Sul;
 - 2) outra constituída de recursos do Fundo Espe-

cial, denominada Reserva do Fundo Especial, cuja distribuição é discricionária, não-automática. Conforme o próprio nome já indica, a Reserva do Fundo Especial é uma parte dos recursos do Fundo Especial, "reservada" com a chancela do Senhor Presidente da República. O repasse desses recursos foi sempre a "fundo perdido".

Do total de Cz\$ 4.674 milhões estimados para o Fundo Especial no O.G.U. para 1987, 38,5%, ou seja, Cz\$ 1.799,49 milhão, estava destinado à constituição da referida Reserva e Cz\$ 2.874,5 milhões representavam o total dos créditos automáticos do Fundo.

Tendo em vista o excesso de arrecadação e as suplementações realizadas durante 1987, os recursos totais do Fundo atingiram Cz\$ 11.851,2 milhões, sendo Cz\$ 6.592,1 (55,6%) de créditos automáticos e Cz\$ 5.259,1 (44,4%) para a Reserva, ambos integralmente distribuídos durante o exercício, o que significa que o percentual de transferências automáticas - que deveria corresponder a 61,5% - diminuiu para 55,6%, aumentando o poder discricionário da Presidência da República.

A ingerência da Presidência da República na distribuição dos recursos do Fundo Especial, através da Reserva do Fundo Especial, é um assunto que deve ser melhor apreciado pelo Congresso Nacional, para que este possa exercer uma efetiva fiscalização dos atos do Executivo.

Mesmo a parcela automática do Fundo Especial está sujeita a manipulações.

Primeiro, verifica-se, pelo quadro abaixo, que a sua participação percentual no Fundo tem sido reduzida consistentemente, com base nas exposições de motivos:

Em Cr\$ milhões			
ANO	FUNDO ESPECIAL (A)	TRANSFERÊNCIA AUTOMÁTICA (B)	% (B/A)
-----	-----	-----	-----

1979	5.215,9	3.651,1	70,0
1980	8.868,5	6.208,0	70,0
1981	15.872,0	9.768,2	61,5
1982	35.712,0	21.962,9	61,5
1983	72.000,0	44.280,0	61,5
1984	213.200,0	130.069,1	61,0
1985	870.000,0	535.050,0	61,5
1986	4.680.000,0	2.878.200,0	61,5
1987*	4.674,0	2.874,51	61,5
1988*	39.220,0	19.610,0	50,0

* Em cruzados

Segundo, mediante alteração nos coeficientes de participação é possível privilegiar um Estado em detrimento de outro. Foi o que ocorreu com Mato Grosso e Espírito Santo, a partir de 1983, conforme demonstrado no quadro a seguir:

COEFICIENTE DE PARTICIPAÇÃO PORCENTUAL PARA
DISTRIBUIÇÃO DO FUNDO ESPECIAL (PARCELA AUTOMÁTICA)

REGIÃO/UF	ANO	
	1982	1983/4/5/6/7/8
NORTE/NORDESTE	89,9	89,9
RO	2,5	2,5
AC	6,0	6,0
AM	6,6	6,6
RR	1,3	1,3
PA	5,5	5,5
AP	1,3	1,3
MA	10,2	10,2
PI	9,2	9,2
CE	7,1	7,1
RN	7,3	7,3
PB	7,2	7,2
PE	5,7	5,7
AL	5,6	5,6
SE	6,1	6,1
BA	8,3	8,3
SUDESTE/SUL/ CENTRO-OESTE	10,1	10,1

ES	7,3	6,1
SC	0,7	0,7
MT	1,0	2,2
GO	1,1	1,1
TOTAL	100,0	100,0

3.1.1.1. Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social (Código 28101.03091832.681)

Conforme dito anteriormente, este é um projeto que corre à conta dos Encargos Gerais da União (código 28000), incluído nos Recursos sob a Supervisão da SEPLAN/PR (código 28101), e se relaciona com a função de Planejamento Governamental - subitem Programação Especial.

Destina-se a "apoiar financeiramente projetos voltados para o desenvolvimento dos serviços sociais básicos e de infra-estrutura econômica."

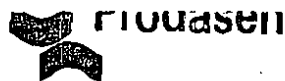
Abaixo, mostramos um resumo das principais ocorrências em relação a esse projeto:

Em Cz\$ 1.000,00	
DOTAÇÃO INICIAL	195.710,0
SUPLEMENTAÇÃO	39.572.300,0
RECURSOS ALOCADOS	39.768.010,0 (39.707.886,5)
SALDO A ALOCAR	60.123,5

Inicialmente verificamos que os créditos suplementares correspondem a 20.220% sobre a dotação inicial, enquanto que a inflação em 1987 foi de%.

Em segundo lugar, analisemos qual foi o critério de alocação dos recursos:

Em Cz\$ 1.000,00	
MINISTÉRIOS E ÓRGÃOS VINCULADOS	4.642.000,0



SEPLAN E ÓRGÃOS VINCULADOS	13.070.000,0
ENTIDADES DIVERSAS	53.450,0
ASSOCIAÇÕES MUNICIPAIS	119.697,0
ESTADOS E MUNICÍPIOS	15.822.739,5
SUBTOTAL	33.707.886,5
APOIO EMERGENCIAL A MUNICÍPIOS	6.000.000,0
TOTAL	39.707.886,5

(Fonte: Núcleo de Administração de Informações
Financeiras-NIF/SAREN).

Quando o analista observa as suplementações feitas a esse projeto, não poderá se furtar à constatação de que muitos decretos de suplementação destinavam-se a carrear recursos aos programas especiais de trabalho, classificados no elemento de despesa 4.1.3.0 - Investimentos em Regime de Execução Especial.

Ora, como se sabe, tal enquadramento possibilita que os recursos sejam mais facilmente repassados e que o órgão ou entidade que os recebe esteja desobrigado de uma formal prestação de contas na aplicação dos ditos recursos.

Abaixo, relacionamos os decretos de suplementação ao programa "Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social", que especificam, como natureza da despesa, o elemento 4.1.3.0.

Em Cr\$ 1.000,00		
DECRETO	DATA	CRÉDITO
94.039	18.02.87	45.150

94.332	14.05.87	33.637
94.362	22.05.87	300.000
94.688	27.07.87	1.000.000
94.809	31.08.87	300.000
94.828	02.09.87	15.000.000
94.871	14.09.87	100.000
94.978	28.09.87	100.000
95.007	06.10.87	600.000
95.065	20.10.87	10.000
95.084	23.10.87	1.000.000
95.098	30.10.87	400.000
95.125	04.11.87	50.000
95.147	06.11.87	45.000
95.215	12.11.87	10.000
95.265	20.11.87	2.100.000
95.282	23.11.87	2.100.000
95.387	08.12.87	140.000
95.414	10.12.87	1.500.000
95.479	11.12.87	1.000.000
95.515	17.12.87	1.100.000
95.529	22.12.87	1.000.000
TOTAL		28.933.787

O Núcleo de Administração dos Investimentos Financeiros (NIF) da SAREM, responsável por esses recursos, não possui os relatórios de acompanhamento físico-financeiro dos recursos repassados, nem vem exercendo controle das prestações de contas. As que eventualmente chegam ao NIF são encaminhadas à Secretaria de Controle Interno (CISIT) para análise.

Tal procedimento difere do adotado pelo NCT/SAREM (Núcleo de Cooperação Técnica), que fixa o prazo de 30 dias para a prestação de contas da primeira parcela repassada, em virtude de convênio, para que novos recursos sejam liberados. Em segundo lugar, o próprio NCT verifica a prestação de contas.

O total de recursos alocados a Estados e municípios corresponde a 55% do total de recursos vinculados ao projeto. Observemos qual foi o critério de distribuição dos R\$ 15,8 bilhões alocados a Estados e municípios, "a fundo perdido", isto é, sem haver obrigatoriedade de prestação de contas. Abaixo resumimos seção do Quadro A, anexo 3:

UF	RECURSOS ALOCADOS	%
AC	470.350,0	2,97
AM	1.024.900,0	6,48

AP	147.750,0	0,93
CE	200.000,0	1,26
DF	1.406.513,0	8,89
ES	140.000,0	0,88
GO	1.993.800,0	12,61
MA	1.885.200,0	11,92
MG	2.323.508,3	14,68
MS	683.400,0	4,32
MT	734.900,0	4,64
PA	896.200,0	5,66
PB	400.000,0	2,53
PI	400.000,0	2,53
PR	317.700,0	2,01
RJ	69.800,0	0,44
RN	200.000,0	1,26
RO	844.350,0	5,34
RR	61.200,0	0,39
RS	1.076.276,1	6,80
SC	150.000,0	0,95
SP	396.892,1	2,51
TOTAL	15.822.739,5	100,00

(Fonte: NIF/SAREM)

Conforme acima indicado, 61,4% dos recursos foram alocados a apenas 6 Estados, na seguinte ordem de grandeza dos recursos federais recebidos: Minas Gerais, Goiás, Maranhão, Distrito Federal, Rio Grande do Sul e Amazonas.

Na busca de um critério técnico para a distribuição de recursos federais desse projeto, não encontramos nenhum. O critério adotado parece ter sido o político, eivado de coronelismo.

Quanto aos Cz\$ 6 bilhões, repassados aos municípios em 1987, como apoio emergencial, dentro do projeto "Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social", trata-se de reforço de dotação orçamentária, promovido pela EM no. 109/87, de 12.05.87, e regulamentada através do Decreto no. 94.330, de 14.05.87, com recursos sob a supervisão da SEPLAN, originariamente destinados a Encargos Financeiros Externos - Banco Central do Brasil (ECB). Cumpre observar que o cancelamento de crédito numa rubrica de Encargos Gerais da União para suplementar outra da mesma unidade orçamentária foi prática muito adotada em 1987.

O critério de distribuição usado foi o de favorecer "todos os municípios, inclusive capitais, mediante repasse de cotas mensais, no corrente exercício, com a utilização dos mesmos coeficientes definidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para efeito de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM)". Por exigir prestação de contas, de acordo com a legislação do FPM, esse repasse foi classificado no elemento de despesa 3.2.2.3.04 - Transferências Correntes a Municípios.

Ainda no que se refere a esse projeto - Apoio ao

Desenvolvimento Econômico e Social - identificamos inúmeros dis-
pêndios sem haver saldo orçamentário suficiente, contrariando o
disposto nos artigos 59 e 60 da Lei no. 4.320/64.

Diversas notas assinadas pelo, à época, Secretá-
rio-Geral MICHAEL GARTENKRAUT foram encaminhadas ao então Ministro
ANÍBAL TEIXEIRA, alertando-o para as irregularidades que estavam
sendo cometidas. Diversos memorandos, originários da SAREM, infor-
mam ao Secretário-Geral as repetidas posições deficitárias neste
projeto, a partir de setembro de 1987, a saber:

Em Cr\$ mil

DOCUMENTO	DATA	DOTAÇÃO GLOBAL	AUTORIZADO	POSIÇÃO DO DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO
MEMO/SAREM/No. 251	25.09.87	25.099.110,0	25.193.400,0	(94.290,0)
268	30.09.87	25.099.110,0	25.260.334,0	(161.224,0)
260	01.10.87	25.099.110,0	25.370.281,0	(271.171,0)
278	29.10.87	26.943.110,0	26.959.401,5	(16.291,5)
291	11.11.87	27.438.110,0	27.856.198,9	(418.088,9)
300	17.11.87	27.488.110,0	28.365.698,9	(877.588,9)
304	19.11.87	27.488.110,0	28.470.698,9	(982.588,9)
317	27.11.87	30.588.110,0	32.330.698,9	(1.742.588,9)

Devido à pressa que durante 1987 caracterizou as
alocações de verbas federais pela SEPLAN, atendendo pleitos de Es-
tados e municípios, tornou-se comum o Ministro encaminhar exposi-
ções de motivos ao Presidente da República, que as autorizava ou
vetava. Autorizando, era publicado no Diário Oficial da União com
força de decreto. Isso ocorria para recursos do E.G.U., PIN-PRO-
TERRA, FAS e FE.

Conforme vimos, por não levarem em conta a inexis-
tência de saldo orçamentário para os projetos, determinadas auto-
rizações provocaram continuados "estouros" orçamentários durante a
gestão do Sr. ANÍBAL TEIXEIRA à frente da SEPLAN.

O art. 59 da citada lei estabelece que "o empenho
da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos",
significando que não se pode empenhar acima do limite do crédito
autorizado.

Por outro lado, o art. 60 veda "a realização de
despesa sem prévio empenho". A prática de realizar a despesa
ex_ante, para só mais tarde emitir o competente empenho, apenas
para satisfazer ao dispositivo legal, ao qual o Executivo não quer
obedecer por falta de capacidade de programação, constitui crime
de responsabilidade.

3.1.1.2. Transferências Federais

Conforme dito anteriormente, compete à SEPLAN, através da SAREM, repassar aos Estados e municípios transferências decorrentes de dispositivos constitucionais a saber: Fundo Especial (FE) e adicional do Imposto Unico sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IULCLG).

As outras transferências não mencionadas fazem parte do orçamento de outros Ministérios - especialmente o da Fazenda (FPE e FPM), Minas e Energia (IUM, IUEE), Transportes (IULCLG) e Educação (Salário-Educação) - mas a SAREM administra e controla os repasses.

Abaixo apresentamos um quadro dessas transferências federais:

Em Cz\$ 1.000.000,00

TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS AUTOMÁTICAS
Exercício de 1987

FPE	75.031,2
FPM-Interior	82.002,9
FPM-Capitais	9.110,9
FEP (Estados e Municípios)	577,8
FE	6.592,1
IULCLG	8.260,1
Adicional do IULCLG	980,2
IUEE	8.627,3
IUM	5.504,2
Salário-Educação	15.216,4
T O T A L	211.903,1

Essa seção foi incluída neste Relatório apenas para esclarecer o tópico que vem a seguir.

3.1.1.3. Reserva do Fundo Especial (RFE)

Conforme antes referido, esta Reserva constitui a parcela não automática de recursos do Fundo Especial, cuja distribuição está a cargo do Presidente da República.

Tais recursos são repassados a Estados e municípios para atender a necessidades enquadradas nas seguintes categorias: infra-estrutura, construção e recuperação de próprios dos Estados e municípios, equipamentos urbanos, modernização administrativa e aquisição e recuperação de equipamento rodoviário. Para atender tais finalidades, além dos Cz\$ 19,75 milhões já concedidos em 1986, foram autorizados pelo Presidente da República, em 1987,

recursos no montante de Cz\$ 5,26 bilhões, demonstrados abaixo:

Em Cz\$ 1.000.000,00

SALDO LÍQUIDO DE 1986	1.191
INGRESSO DE 1987	4.585
RECEITA DE 1987	5.776
RECURSOS ALOCADOS	(5.259)
SALDO A ALOCAR	517

Fonte: NIF/SAREM

Abaixo, especificamos por Unidade da Federação o montante de recursos repassados da Reserva do Fundo Especial em 1987 a "fundo perdido":

REPASSES DA RESERVA DO FUNDO ESPECIAL
Exercício de 1987

Em Cz\$ 1.000,00

UF	RECURSOS REPASSADOS	%
AC	310.600,0	5,91
AL	120.000,0	2,28
AM	481.200,0	12,95
AP	1.000,0	0,02
BA	111.000,0	2,11
CE	152.050,0	2,89
ES	25.000,0	0,48
GO	438.050,0	8,33
MA	1.533.364,1	29,16
MT	460.154,0	8,75
PA	21.850,0	0,42
PB	84.781,6	1,61
PE	82.743,5	1,57
PI	159.950,0	3,04
RN	294.026,8	5,59
RO	430.000,0	8,18
SC	281.950,0	5,36
SE	71.400,0	1,35
TOTAL	5.259.120,0	100,00

Tradicionalmente, os recursos da Reserva têm sido utilizados como instrumento político da Presidência da República, que os repassa "a fundo perdido", compensando apoio político recebido dos governos regionais.

Através da Exposição de Motivos no. 942/87, de 18.12.87, o Ministro ANÍBAL TEIXEIRA submeteu à apreciação do Pre-

Presidente da República (que a autorizou) a distribuição dos recursos do Fundo Especial para 1988, sendo 50% para distribuição automática, através de coeficientes, e os restantes 50% para constituição de Reserva Especial. Abaixo apresentamos a estimativa de recursos do Fundo Especial (FE) para 1988:

DISCRIMINAÇÃO	Em Cz\$ milhões
MONTANTE DESTINADO AO FE	39.220,0
MONTANTE DESTINADO À RFE	19.610,0
MONTANTE DESTINADO À DISTRIBUIÇÃO AUTOMÁTICA	19.610,0

A seguir, mostramos a posição da distribuição dos recursos da Reserva no exercício de 1988 (posição de 22/9/88), conforme anexo 4:

Em Cz\$ 1.000,0		
UF	RECURSOS ALOCADOS	%
AL	40.000,0	0,20
AC	1.000.000,0	5,12
AM	1.500.000,0	7,68
AP	800.000,0	4,10
BA	260.000,0	1,33
CE	1.740.000,0	8,91
ES	234.000,0	1,20
GO	1.880.000,0	9,62
MA	1.900.000,0	9,73
PA	1.500.000,0	7,68
PB	1.575.000,0	8,06
PE	650.000,0	3,33
PI	1.570.000,0	8,04
RN	1.796.021,7	9,19
RO	1.000.000,0	5,12
SC	200.000,0	1,02
SE	1.890.000,0	9,67
TOTAL	19.535.021,7	100,00

Em 1987, o NIF/SAREM ficou responsável por esses recursos.

Consta que as verificações das prestações de contas dos recursos da Reserva ficam a cargo dos Tribunais de Contas Estaduais.

3.1.2. Verbas Repassadas pela SEAC - Secretaria Especial de Ação Comunitária em 1987.

3.1.2.1. Histórico

Com base no "Relatório de Atividades - SEAC-1987" e nas entrevistas realizadas junto ao setor financeiro, coletamos os dados que a seguir transcrevemos.

A SEAC - Secretaria Especial de Ação Comunitária, foi instituída através do Decreto no. 91.500, de 30.07.85, vinculada à própria Presidência da República, via Gabinete Civil, tendo sido nomeado para Secretário o Sr. ANÍBAL TEIXEIRA. A seguir, o Decreto no. 91.970, de 22.11.85, dispôs sobre a autonomia administrativa e financeira limitada daquele órgão e criou o FUNAC - Fundo Nacional de Ação Comunitária.

Através do Decreto no. 94.159, de 31.03.87, a SEAC passou a vincular-se à SEPLAN - Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, já que o Secretário da SEAC foi nomeado Ministro da SEPLAN, em 24.03.87. Coincidentemente, na mesma ocasião, a SEAC passou a integrar o organograma da SEPLAN, conforme Anexo 5. Contudo, manteve a respectiva competência, a autonomia administrativa e financeira nos termos do supracitado Decreto no. 91.970.

Devido à demora na transferência do acervo patrimonial, orçamentário e financeiro, que só ocorreu em 31.05.87, o setor financeiro distribuiu os dados estatísticos de 1987 em dois períodos: janeiro a maio (Gabinete Civil) e junho a dezembro (SEPLAN/PR).

Em 29.01.88, através do Decreto no. 95.688, a SEAC novamente voltou a integrar o Gabinete Civil da Presidência da República, tendo em vista a demissão do Sr. ANÍBAL TEIXEIRA como Ministro do Planejamento.

A seguir, em 02.09.88, através do Decreto no. 96.634, a SEAC é de novo remanejada para o MHU - Ministério da Administração, Urbanismo e Meio-Ambiente, que, através do mesmo ato, passou a chamar-se MBES - Ministério da Habitação e Bem-Estar Social.

Pode-se imaginar as dificuldades que essas constantes remoções têm trazido aos setores operacionais, à estrutura administrativa e aos controles internos da SEAC. Igualmente, pode-se compreender como o analista se sente desorientado quando presencia, em tão pouco tempo, tantas unidades gestoras, às quais a SEAC legalmente se tem vinculado. Parece tratar-se de uma ação proposital do Governo Federal.

Em 1987, os programas que já se achavam implantados pela SEAC eram, resumidamente:

- PNLC - Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes, criado pelo Decreto no. 93.120, de 18.08.86;

O sistema opera-se mediante entrega de cartela de tíquetes às famílias beneficiárias, através de entidades comunitárias, religiosas, assistenciais, clubes de serviços e outras, cujo objetivo seja o atendimento social sem fins lucrativos.

Os estabelecimentos varejistas entregam um litro de leite tipo "C" em troca de um tíquete e repassa esses tíquetes aos atacadistas de leite, que, por sua vez, se habilitam ao pagamento junto ao Banco do Brasil.

Na reunião de entrega mensal dos tíquetes às famílias beneficiárias, a Entidade deverá incluir uma palestra educativa com temas fornecidos pela SEAC ou de interesse da comunidade, ficando expressamente proibidas outras palestras, "principalmente de caráter político-partidário, ou religioso" (sic).

Este programa não é de caráter político. Os recursos são repassados do Tesouro ao Banco do Brasil, que remunera o atacadista do leite mediante entrega dos tíquetes.

Esses tíquetes são impressos pela Casa da Moeda, e são entregues pela ECT às Entidades de vários municípios brasileiros (57, atualmente), através de listagem preparada mensalmente pela SEAC.

PAC - Programa de Ação Comunitária, criado no 2o. semestre de 1985 e o primeiro programa implantado, objetivando colaborar na solução de necessidades básicas e problemas mais graves da população carente, através de um esforço conjunto do Governo-povo. O PAC engloba dezesseis tipos de subprogramas, como Hortas, Pomares Comunitários, Mecanização Comunitária, Campanha de Roupas e Agasalhos etc.

A operacionalização do programa pode ser assim descrita:

- 1) Cabe à Comunidade eleger os projetos prioritários, participando com a mão de obra. Qualquer grupo organizado pode solicitar o funcionário da SEAC Regional e preencher os formulários indispensáveis ao seu cadastramento "com o conhecimento do prefeito" (sic);
- 2) Cabe à Prefeitura participar com a doação de terreno, cessão de técnico especializado, empréstimo de máquina e até com recursos financeiros;
- 3) Cabe à SEAC contribuir com recursos financeiros e participar do planejamento do projeto de acordo com as necessidades e prioridades estabelecidas pela Comunidade. Cabe ainda à SEAC analisar e aprovar os projetos comunitários, assinar convênios, liberar recursos e acompanhar, controlar e avaliar o programa e projeto.

Este é um programa eminentemente político, que vin-

cula os Prefeitos à solução de problemas locais.

- . PNMH - Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, destinado à construção de habitações para a população de baixa renda.
- . PERC - Programa de Escolas Rurais Comunitárias, consistindo de quatro projetos: construção civil, unidades móveis para treinamento de mão de obra rural, cursos de formação profissional rural e apoio às comunidades.

Os programas em fase de implantação naquela época são descritos a seguir, de forma resumida:

- . FALA-FAVELA, Programa de Apoio à População urbana carente;
- . PA-RURAL, Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural;
- . SACI, Sistema de Atividades Comunitárias Integradas, sendo um projeto modulado, fisicamente representado por uma arquibancada de concreto armado, a ser construída em praças ou campo de futebol já existentes, cujo interior é composto de áreas livres destinadas a creches comunitárias, bibliotecas etc.

3.1.2.2. DADOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS

A Lei no. 7.544, de 03.12.86, (lei orçamentária), contempla as atividades desenvolvidas pela SEAC através de dois programas de trabalho, a saber:

a) 11 000 - Presidência da República

11 101 - Gabinete da Presidência da República

11 101.15814872.394 - Manutenção da Ação Comunitária.

Dotação inicial:
Cz\$ 816.000.000,00.

Observe-se que foram considerados dentro dos Cz\$ 816 milhões previstos para esse programa os recursos para suprir o FUNAC - Fundo Nacional de Ação Comunitária no montante de Cz\$ 655,2 milhões.

Consta como objetivo desse programa de trabalho:

"Aprovar as iniciativas comunitárias, a qualificação de mão de obra para as atividades rurais, bem como a condução do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes, visando à melhoria do seu estado nutricional."

Observamos em seguida as suplementações feitas durante 1987:

Em Cz\$ mil

SUPLEMENTAÇÕES	DATA	VALOR DA SUPLEMENTAÇÃO
Decreto no. 94 455	16.06.87	80.000
" 94 717	03.08.87	700.000
" 94 961	24.09.87	600.000
" 94 883	17.09.87	2.450
" 95 404	09.12.87	6.500
T O T A L		1.388.950

b) 28 000 - Encargos Gerais da União

28 101 - Recursos sob a Supervisão da Secretaria de Planejamento/PR

28 101.15814271.632 - Distribuição de Leite para Crianças Carentes.

Dotação inicial: Cz\$
1.900.000.000,00.

É objetivo desse programa de trabalho: "Reduzir as taxas de mortalidade infantil e os efeitos nocivos sobre a primeira infância, por meio da distribuição de um litro de leite para crianças carentes na faixa etária de 0 a 6 anos".

Este programa de trabalho recebeu as seguintes suplementações durante 1987:

Em Cz\$ mil

SUPLEMENTAÇÃO	DATA	VALOR DA SUPLEMENTAÇÃO
Decreto no. 94 253	23.04.87	2.087.000
" 94 717	03.08.87	3.000.000
" 95 105	30.10.87	2.060.563
" 95 392	08.12.87	900.000
T O T A L		8.047.563

Além desses dois programas de trabalho, o Governo Federal, para implementar o Programa Mutirão Habitacional, sob a coordenação da SEAC, houve por bem suplementar em Cz\$ 15 bilhões, através do Decreto no. 24.828, de 02.09.87, o projeto Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social (E.G.U.)/Recursos sob Supervisão da SEPLAN/PR, dos quais Cz\$ 13 bilhões foram colocados à disposição da SEAC, tendo sido classificada a despesa na posição 4.1.3.0,

já tantas vezes referida neste Relatório.

Quanto à execução orçamentária em 1987, temos a informar que dos Cz\$ 25.152.513.000,00 (total de créditos), a SEAC utilizou Cz\$ 25.124.461.848,00. Desse total de recursos alocados, 5,7%, ou seja, Cz\$ 1.434 milhões, foram empenhados quando a SEAC se encontrava no Gabinete Civil da Presidência, e 94,3%, ou seja Cz\$ 23.690 milhões, quando era um apêndice da SEPLAN.

O Anexo 6 evidencia essa situação.

O Anexo 7 mostra a execução financeira da SEAC em 1987. Do total de Cz\$ 17.548 milhões de recursos recebidos, foram efetivamente repassados Cz\$ 15.978 milhões. Comparando os dois anexos supracitados, observa-se que durante 1987 praticamente a SEAC ficou por receber do Tesouro Cz\$ 7 bilhões, destinados ao Mutirão Habitacional e Cz\$ 900 milhões ao Programa do Leite. Seja como for, esses valores foram empenhados e devidamente registrados em Restos a Pagar.

Quanto à forma como se procederam as liberações de recursos da SEAC, destacamos:

- 1) Cz\$ 5.868 milhões por convênios. Governos municipais (Cz\$ 2.077 milhões), Governos Estaduais (Cz\$ 1.457 milhões), entidades de direito público (Cz\$ 2.223 milhões) e CNEC - Campanha Nacional de Escolas Comunitárias (Cz\$ 111 milhões) foram os convenientes, em que a maior parte dos recursos (83%) se destinou ao desenvolvimento de Mutirões Habitacionais, sendo o restante (17%) aplicado no PAC.

As unidades federadas que mais tiveram acesso a esses recursos por convênios em 1987, foram MG (31% do total dos recursos), SP (19,7%) e RS (14,6%).

Ao presente, juntamos o Anexo 8 que demonstra os recursos liberados em 1987 por força de convênios celebrados pela SEAC.

Este demonstrativo basicamente corresponde aos itens 2.1 e 2.2 do Anexo 7.

- 2) Cz\$ 390 milhões, referentes a contratos de prestação de serviços com o SENAR e o CNEC (itens 2.3 e 2.4 do Anexo 7).
- 3) Cz\$ 8.835 milhões repassados para implementação do Programa Nacional do Leite no País (item 2.5 do Anexo 7).
- 4) Cz\$ 868 milhões, utilizados no custeio da SEAC (item 2.6 do Anexo 7).
- 5) Cz\$ 16 milhões foram devolvidos ao Tesouro (item 2.7 do Anexo 7).

Se considerarmos que a SEAC alocou a seus programas recursos da ordem de Cz\$ 25.124 milhões e só repassou Cz\$ 15.978 milhões em 1987, forçoso é admitir-se que a diferença foi regis-

trada em Restos a Pagar, conforme relação anexa a este Relatório.
(Anexo 9).

3.1.2.3. LEI ORÇAMENTÁRIA PARA 1988

A Lei no. 7.632, de 03.12.87, trata da seguinte forma os programas de trabalho desenvolvidos pela SEAC:

a) 11 000 - Presidência da República

11 106 - Secretaria de Planejamento e Coordenação

11 106.15814872.394 - Manutenção da Ação Comunitária

Dotação inicial: Cz\$
5.944.092.000,00.

Destes recursos orçados, o FUNAC participa com Cz\$ 5.471.490.000,00.

b) 28 000 - Encargos Gerais da União

28 101 - Recursos sob a Supervisão da Secretaria de Planejamento e Coordenação/PR

Dentro dos E.G.U. são previstos os recursos destinados à manutenção dos outros programas da SEAC, a saber: PA-RURAL, Mutirão, PNLC e Favela.

Sobre esses quatro programas aludidos acima (item b, faz-se necessário um esclarecimento. Ainda em dezembro de 1987, o Governo Federal fez editar o Decreto no. 95.523, de 21.12.87, visando conter o nível das despesas governamentais. Por isso, todas as dotações alocadas a esses projetos foram reduzidas. Abaixo apresentamos as dotações iniciais de cada um, bem como as reduções promovidas, representadas pelos valores entre parênteses:

	Natureza da Despesa
28101.04401833.416 - Apoio à População Carente (PA-RURAL)	Natureza da despesa
Dotação inicial: Cz\$ 9.870.000.000,00	4.1.3.01
(4.331.850.000,00)	
28101.10574873.415 - Mutirão Habitacional Comunitário	4.1.3.0
Dotação inicial: Cz\$ 28.500.000.000,00	
(7.575.000.000,00)	

28101.15814271.632 - Distribuição de Leite para Crianças Carentes

3.1.3.2

Dotação inicial: Cz\$ 44.200.000.000,00

(17.416.000.000,00)

28101.15814873.417 - Apoio à População Urbana Carente (FALA-FAVELA)

4.1.3.0

Dotação inicial: Cz\$ 20.050.000.000,00

(8.820.250.000,00)

Conforme já assinalamos, somos de opinião que ao elemento de despesa 4.1.3.0 - Investimentos em Regime de Execução Especial - o Executivo nem deveria recorrer, mesmo em circunstâncias excepcionais, dada a sua característica de dispensar uma formal prestação de contas dos recursos repassados.

Aqui vemos que a Ação Comunitária do Governo Federal faz amplo uso desse artifício, enquadrando estes repasses como programas especiais de trabalho, o que nos parece inadmissível.

Exatamente o programa que é mais seguro em termos de controle e mais eficaz em termos de atendimento das metas colimadas - Distribuição de Leite para Crianças Carentes -, é classificado pelo Governo federal no elemento 3.1.3.2., submetendo-o a um rigor maior quanto às prestações de contas.

Os outros programas - PA-RURAL, Nutrição e FALA-FAVELA, - projetos recém-implantados, de resultados ainda desconhecidos e que, portanto, deveriam requerer maior acompanhamento e controle por parte do Governo federal, a estes o Governo classifica-os no elemento 4.1.3.0., com isso explicitando seu desinteresse de exercer fiscalização sobre os recursos repassados.

Em conclusão, os elementos colhidos junto a órgãos vinculados, à época, à SEPLAN-PR, objeto das considerações anteriores, demonstram a pouca importância atribuída pelo Poder Executivo aos dispositivos da Lei Orcamentária.

Por outro lado, o Governo Federal adotou, recentemente, algumas medidas - entre as quais a extinção da SAREM e, conseqüentemente, de seus programas de trabalho; a remoção da SEAC para o âmbito do Ministério da Habitação e Urbanismo e, extinto esse, para o recém criado Ministério do Bem Estar Social - que parecem indicar:

1 - a pressa em esconder possíveis irregularidades, o que se costuma chamar "queima de arquivo"; e

2 - a vontade de, por meio de constantes remoções e alterações das estruturas organizacionais, dificultar a obtenção e a análise de dados sobre as atividades desenvolvidas pelos órgãos

envolvidos.

Ressalte-se, ainda, os indícios de que o novo Ministério do Bem Estar Social deve assumir as funções da extinta SAREM e transformar-se, às vésperas das eleições municipais e a um ano da eleição presidencial a se realizar no país, em 25 anos, em praticamente o único ministério com poderes para alocar, discricionariamente, sem qualquer critério objetivo, verbas federais a fundo perdido.

Essa discricionariedade que, a nosso ver atinge o limiar da arbitrariedade, só vai ser diminuída dos recursos correspondentes à Reserva do Fundo Especial que, a partir da promulgação da nova Carta Constitucional extingui-se, passando o chamado Fundo Especial a ser regido por seu art. 159 "c" cuja vigência, face ao disposto no art. 34, § 1º, do texto Constitucional, é imediata.

das Disposições Transitórias.

É preciso, no entanto, que se alerte para a constante utilização do elemento de despesa 4.1.3.0. no Quadro de Detalhamento de Despesas que acompanha o Orçamento Geral da União, bem como nas suplementações de verbas para projetos.

Com efeito, a regulamentação deste elemento de despesa pela Secretaria de Orçamento e Finanças da SEPLAN-PR e em especial a atuação prática dos agentes encarregados da execução orçamentária têm conduzido à identificação desse elemento com a ausência total de controle.

Como vimos há pouco, o Governo Federal tem classificado, nesse elemento, até mesmo projetos novos, ainda não implantados ou de resultados ainda desconhecidos, para os quais o bom senso aconselha o mais rígido controle e acompanhamento para posterior avaliação de seus efeitos.

3.2. A LEI No. 7.634/87 E OS DECRETOS-LEIS Nos. 2.365/87 E 2.366/87

Em 10 de maio de 1988, o Senador JOSÉ IGNACIO FERREIRA, Presidente desta Comissão Parlamentar de Inquérito, constituida pela Resolução no. 22/88, do Senado Federal, encaminhou aos Srs. Ministro da Fazenda e Ministro-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN os Ofícios nos. 162/88-CPI e 161/88-CPI, respectivamente. As informações neles solicitadas não foram oficialmente recebidas por esta CPI até o encerramento deste Relatório.

O levantamento, entretanto, foi efetuado com base em dados colhidos no SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal, junto a unidade especializada interna do Tribunal de Contas da União, em publicações oficiais, bem como em setores técnicos do Senado.

O Ofício no. 162/88-CPI, de 10.05.88 - enviado ao Sr. Ministro da Fazenda - e o de no. 161/88 referem-se ao conteúdo da Lei no. 7.634, de 03.12.87, que autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares até o limite de Cz\$ 105,0 bilhões, utilizando recursos "oriundos de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional", dos quais Cz\$ 88,3 bilhões destinaram-se a pagamento de pessoal e encargos sociais dos órgãos indicados e Cz\$ 16,7 bilhões para reforço de dotação dos programas especificados no inciso II, artigo 1o. da lei em apreço.

Sendo essa Lei de iniciativa da SOF/SEPLAN, assim o Senhor ex-Ministro da Pasta - ANÍBAL TEIXEIRA - justificou a providência ao Senhor Presidente da República, através da Exposição de Motivos no. 713/87:

1) Cz\$ 88,3 bilhões se destinavam a custear despesas com pessoal e encargos sociais;

2) Cz\$ 16,7 bilhões se destinavam à manutenção de determinados projetos de interesse do Executivo (recursos "a fundo perdido").

A menção a um custeio de despesas com pessoal (item 1) refere-se basicamente ao atendimento das disposições de dois Decretos-leis: no. 2.364, de 22.10.87 e no. 2.365, de 27.10.87, alterado pelo Decreto-lei no. 2.366, de 4.11.87.

De acordo com a própria Mensagem no. 578/87 que encaminhou o Projeto de Lei, 84% dos créditos suplementares autorizados destinavam-se ao atendimento das disposições dos seguintes normativos: 1) Decreto-lei no. 2.365, de 27.09.87, alterado pelo Decreto-lei no. 2.366, de 4.11.87, que instituiu gratificação aos servidores ocupantes de cargos de nível superior nos órgãos da Administração Federal Direta, Poder Judiciário, Tribunal de Contas da União, Territórios e Autarquias Federais; 2) Decreto-lei no.

2.364, de 22.10.87, que fixou novos valores para o soldo-base com vistas ao cálculo da remuneração, abrangendo a totalidade dos servidores militares. O referido decreto-lei retroagiu seus efeitos a 10.10.87 e estabeleceu novos valores do referido soldo-base, a partir de 10.01.88, o que representou um aumento de 11,11% sobre o soldo-base de outubro de 1987.

Ou seja, os vencimentos dos militares tiveram dois aumentos consecutivos fixados pelo mesmo texto legal, sendo que um deles foi retroativo.

Quando tal decreto-lei foi editado, estava em vigor o soldo-base de Cz\$ 23.298,90, que integra o vencimento do almirante de esquadra, general de exército e tenente-brigadeiro, sendo considerado base para o soldo de toda a tropa. O primeiro aumento - que é retroativo - elevou o soldo-base para Cz\$ 32.931,30 (trinta e dois mil, novecentos e trinta e um cruzados e trinta centavos), correspondendo à outorga de aumento de 41,34%.

O valor do soldo-base, a partir de 10.01.88, elevou-se para Cz\$ 36.590,33 (trinta e seis mil, quinhentos e noventa cruzados e trinta e três centavos), equivalendo a um acréscimo de 11,11% sobre o valor do soldo-base majorado de 10.10.87.

Cumulativamente, o aumento concedido foi, portanto, de 57% sobre o soldo de todos os servidores da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Por oportuno, frise-se que estes aumentos foram concedidos por liberalidade do Governo Federal, eis que os reajustes mensais segundo a URP já eram assegurados por lei.

Já que não utilizou como fonte o "excesso de arrecadação" e sim a fonte 044 - Operação de Crédito da União -, a Lei no. 7.634/87 ficou conhecida, ironicamente, como "lei de excesso de despesa". Através da colocação de títulos públicos pelo Banco Central, foi possível efetuar-se a cobertura daquelas despesas.

Cotejados os termos da Lei no. 7.634/87 e o teor dos dados contidos no documento elaborado com base em dados do SIAFI, intitulado "Informações Relativas à Colocação de Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional e Despesas Realizadas Comparativamente à Autorização da Lei no. 7.634, de 3.12.87 (Ref. Of. no. 162/88 - CPI/Senado Federal)", elaborado no âmbito do Ministério da Fazenda, podem ser feitas as observações que a seguir transcrevemos.

3.2.1. Com relação ao artigo 10., I, da Lei no. 7.634/87, observa-se que o Poder Executivo estava autorizado a gastar até Cz\$ 88,3 bilhões com pagamento de pessoal e encargos sociais e só foram utilizados Cz\$ 82.336.568.000,00. Verificou-se, pois, a existência de saldo de dotação não utilizado no montante de Cz\$ 5.963.432.000,00, no que se refere às despesas com pessoal.

3.2.2. Quanto ao inciso II dos mencionados artigo e lei, verifica-se um excesso de gastos no valor de Cz\$ 4.946.400.000,00, dado que o autorizado era Cz\$ 16.700.000.000,00 e a despesa realizada alcançou Cz\$ 21.646.400.000,00. Assim procedendo, o Poder Executivo deixa de obedecer a dispositivo constitucional que veda a realização, por qualquer dos poderes, de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais" (Art. 61, 10., alínea d da Constituição Federal de 1967).

Em conformidade com o mandamento constitucional então vigente, a Lei no. 4.320, de 17.3.64, proibia que fosse empenhado acima do limite do crédito autorizado, verbis:

"Art. 59. O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos".

3.2.3. O artigo 20. da Lei no. 7.634/87 diz que "o Poder Executivo poderá efetuar o remanejamento dos valores constantes do art. 10. desta lei, para atender despesas entre os órgãos indicados. O disposto neste artigo autoriza que o órgão central de pessoal movimente as dotações para despesa de pessoal e encargos sociais atribuídas às diversas unidades orçamentárias.

Ao mencionar explicitamente na lei do orçamento a possibilidade de remanejamento de dotação para despesa de pessoal, o Governo Federal preenche o requisito para proceder à relocação das citadas dotações entre as unidades administrativas, de acordo com o artigo 66 da Lei no. 4.320/64.

O remanejamento dos recursos de que trata o dispositivo em análise, por sua vez, deverá estar em consonância com o que dispõe a alínea "a" do 10. do artigo 61 da Constituição Federal de 1967: "É vedada a transposição, sem prévia autorização legal, de recursos de uma dotação orçamentária para outra".

Isto quer dizer que recursos orçamentários insuficientemente consignados no orçamento precisam ser suplementados, sendo proibido, por exemplo, que dotação para despesa de pessoal seja remanejada sem autorização legislativa para determinados programas de trabalho, o que parece ter sido feito na execução da Lei no. 7.634/87, conforme quadro na folha seguinte.

Lei no. 7.634/87

Em Cz\$ 1.000,00

Inciso	Atividade/Projeto	Autorizado	Realizado	Diferença
I	Pagamento de pessoal e encargos sociais	88.300.000,00	82.336.568,00	5.963.432,00

II Manutenção de de-
terminados pro-
gramas

16.700.000,00	21.646.400,00	4.946.400,00
105.000.000,00	103.982.968,00	1.017.032,00

Como resultado da autorização de créditos suplementares no valor de Cz\$ 105 bilhões, constata-se que foram realizadas despesas no montante de Cz\$ 103.982.968.000,00 (Anexo IV), que podem ser dispostas conforme o seguinte critério de distribuição verificado ex-egste:

Beneficiário	Valor (em Cz\$ 1.000,00)	Participação (%)
Poder Legislativo	3.206.800	3,08
Poder Judiciário	3.456.378	3,32
Poder Executivo	66.434.157	63,89
Doutros Encargos	30.885.633	29,71
T O T A L	103.982.968	100,00

O Anexo III, folhas 2 e 3, discrimina detalhadamente os órgãos beneficiários dos referidos recursos tratados no Anexo IX de forma cumulativa.

3.2.4. Através das Leis nos. 7.544/86, 7.602/87, 7.616/87, o Tesouro Nacional estava autorizado a emitir títulos de sua responsabilidade até Cz\$ 296,34 bilhões, para atender despesas orçamentárias em 1987 (Anexo III, folha 1).

Até 3/12/87, o Banco Central - BACEN - tinha feito emissões no valor de Cz\$ 156,84 bilhões para esse fim, deixando de utilizar a autorização para emitir títulos no valor de Cz\$ 139,5 bilhões. Em 3/12/87, com a edição da Lei no. 7.634, o saldo autorizado cresceu para Cz\$ 401,34 bilhões, aumentando, conseqüentemente, o saldo de emissões não utilizadas para Cz\$ 244,5 bilhões.

Em 15/12/87, o Tesouro recompreu, através do BACEN,

uma volumosa emissão no montante de Cz\$ 223,6 bilhões, correspondente a 213% sobre o valor autorizado para atender as despesas orçamentárias mencionadas na Lei no. 7.634/87.

Mesmo assim, o volume de emissões autorizadas excedeu as emissões realizadas, em Cz\$ 20,9 bilhões, durante o exercício financeiro de 1987.

3.2.5. O Poder Executivo baixou, em 25/11/87, o Decreto-lei no. 2.376, que praticamente representou uma reforma financeira, ao definir o campo das operações com títulos públicos federais e o relacionamento entre o Tesouro Nacional e o Banco Central.

Através desse normativo, ficou estabelecido que a dívida mobiliária interna da União somente (sic) "poderá ser elevada em duas hipóteses, ou seja, para:

a) cobrir déficit no Orçamento Geral da União (OGU), mediante autorização legislativa;

b) atender a parcela de serviço da dívida não incluída no Orçamento Geral da União" (rolagem da dívida), nas condições e limites que especifica.

Acrescenta ainda que será prevista no OGU dotação para atender a despesa relativa à dívida pública mobiliária federal que exceder os limites fixados neste normativo.

O referido ato legal cria, ainda, a Letra Financeira do Tesouro (LFT), "destinada a prover recursos necessários à cobertura de déficit orçamentário, ou para a realização de crédito por antecipação da receita orçamentária, observados os limites fixados pelo Poder Legislativo".

D que é feito uma semana depois da edição do citado decreto-lei?

O Poder Executivo envia ao Congresso Nacional um projeto de lei, arquitetado pela SDF/SEPLAN, autorizando suplementar Cz\$ 105 bilhões, na fonte 044 - Operação de Crédito da União, recursos esses destinados a custear despesas com pessoal (Cz\$ 88,3 bilhões) e à manutenção de determinados projetos de interesse do Poder Executivo (Cz\$ 16,7 bilhões), tendo sido isso ao apagar das luzes do exercício financeiro de 1987.

O Banco Central fez a colocação de Letras do Banco Central - LBC, creditando o Tesouro pelo produto da emissão dos títulos.

Ressalte-se, por oportuno, que as despesas de custeio citadas na Lei no. 7.634, de 3/12/87, foram financiadas com LBC, e não LFI, conforme dispõe o Decreto-lei no. 2.376, de 25/12/87.

Não se conhecem as razões que levaram o Poder Exe-

cutivo, através do Banco Central do Brasil, a desrespeitar um normativo baixado pelo próprio Poder Executivo.

3.2.6. Dois fatos causam espécie ao analista ao examinar a execução orçamentária de 1987.

Em primeiro lugar, ao findar um exercício, o Poder Executivo, a pretexto de angariar recursos para pagamento de pessoal e manutenção de programas de seu interesse, lança-se numa emissão vultosa de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, sem considerar o alto custo com que o Tesouro Nacional teria que arcar e a pressão sobre o índice inflacionário.

Em segundo lugar, não se compreende a não utilização do excesso de arrecadação como fonte para as citadas despesas descritas na Lei no. 7.634/87, uma vez que a execução orçamentária em 1987 mostrou-se superavitária, tendo as receitas realizadas excedido as despesas realizadas em Cz\$ 77,3 bilhões.

A receita arrecadada em 1987 foi de Cz\$ 1.692,4 bilhão, ao passo que a despesa realizada terminou com um valor de Cz\$ 1.615,1 bilhão, o que possibilitou à União auferir um superávit orçamentário (em termos do orçamento fiscal) no montante de Cz\$ 77,3 bilhões.

Esse superávit no orçamento fiscal acabou sendo 94% do total dos repasses para custeio com pessoal. (Efetivamente, para esse fim foram repassados Cz\$ 82,3 bilhões). Ou seja, se o Poder Executivo tivesse aberto créditos suplementares para cobrir despesas com pessoal, poderia ter feito uso do "excesso de arrecadação".

Parece que o fiel da balança, aquilo que acabou induzindo o Poder Executivo a fazer uso da fonte 044 (Emissão de Títulos Públicos) foi a necessidade de manutenção de projeto de seu interesse.

Em nosso entender, o repasse de Cz\$ 21,6 bilhões para a manutenção desses projetos não justificava o enorme custo para o Tesouro, representado por uma emissão de títulos gravados com correção monetária e juros.

Para alcançar o valor necessário ao cumprimento da execução orçamentária atribuída no exercício, o Poder Executivo utilizou como suporte para abertura de crédito a autorização outorgada pelas Leis nos. 7.602/87, 7.616/87 e 7.634/87. O montante líquido suplementado atingiu a cifra de Cz\$ 1.140.095.448.000,00, a saber:

Abertura de créditos suplementares: Cz\$ 1.159.728.165.000,00

Abertura de créditos especiais: 65.733.331.000,00

(-) Cancelamento de dotação: (85.426.048.000,00)

O saldo de créditos não utilizados, considerados disponíveis em 31/12/87, foi de Cz\$ 81.648.850.000,00, derivado da diferença entre o total da despesa autorizada e a despesa realizada no exercício, conforme demonstrado abaixo:

	Em 1.000,00
Orçamento original	556.653.000
Montante Líquido Suplementado	1.140.095.448
Despesa autorizada	1.696.748.448
(-) Despesa realizada	(1.615.099.598)
Saldo de créditos não utilizados	81.648.850

Concluindo, o exercício de 1987 encerrou-se com um superávit orçamentário de Cz\$ 77.306.304.316,00.

No Brasil é costume utilizar-se o superávit fiscal para transferi-lo ao orçamento monetário, reduzindo-se a emissão de moeda e/ou títulos.

O que não tinha sido aplicado até a edição da Lei nº 7.634/82 era o encaminhamento de "Lei de Excesso de Despesa", através da qual despesas de custeio (pessoal e encargos sociais e programas de fundo perdido) fossem cobertas com a fonte 044 - Quebração de Crédito da União, gerando encargos de correção monetária e juros para o Conselho Tesouro Nacional ao apagar as luzes do exercício. E isso tudo acabou acontecendo...

3.2.7. Se por um lado o exercício de 1987 mostra-se orçamentariamente superavitário, outra é a situação no que se refere à execução financeira.

A receita de caixa do Tesouro alcançou a cifra de Cz\$ 1.202.387 milhão contra uma despesa efetiva de Cz\$ 1.392.133 milhão, resultando da confrontação desses valores um déficit de Cz\$ 189.746 milhões.

Para que se possa ter uma idéia do desempenho da caixa do Tesouro, apresentamos abaixo o quadro demonstrativo do saldo para o decênio:

Caixa do Tesouro

Evolução 1978/1987

Em 1.000.000,00

ANO	RECEITA	DESPESA	SALDO
1978	349,2	344,3	4,9
1979	509,8	507,5	2,3
1980	1.219,4	1.217,4	2,0
1981	2.261,9	2.258,9	3,0
1982	4.617,8	4.611,2	6,6
1983	11.335,5	11.328,9	6,6
1984	33.787,7	33.766,3	21,4
1985	134.464,4	121.209,0	13.255,4
1986	394.036,0	500.178,0	(106.142,0)
1987	1.202.387,0	1.392.133,0	(189.746,0)

Ora, o aumento da dívida mobiliária pública interna justifica-se "para cobrir o déficit no Orçamento Geral da União mediante autorização legislativa" (Decreto-lei no. 2.376, de 25.11.87) e para investimentos de relevante interesse social. Afigura-se despidiêda a emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro para cobrir despesas oriundas de liberalidade do Poder Executivo para com determinadas classes de servidores e projetos políticos.

3.2.8. Com a unificação orçamentária em 1986, foram transferidos para a União encargos antes afetos ao Banco do Brasil e ao BACEN e que eram cobertos com recursos do Tesouro em poder das duas Instituições. Em 1987, esses encargos foram extremamente elevados (cerca de US\$ 6,4 bilhões), absorvendo 21% das receitas.

Ora, enquanto estouravam as contas do Tesouro, este deixava de ser remunerado pelos recursos que mantinha colocados no Banco Central, aplicando esta Instituição os valores em títulos do próprio Tesouro, auferindo rendas mensais altíssimas, capazes de cobrir a folha de todo o funcionalismo federal.

Agregue-se a essa situação a colocação excessiva e desnecessária de títulos públicos, e temos de concluir, necessariamente, que o mecanismo posto em funcionamento em 1987 propiciou elevadas receitas ao Banco Central, indispensáveis à cobertura de vultosos déficits públicos, nunca explicitados e aparentemente acobertados na contabilidade do BACEN.

- e, em qualquer dos dois casos, desde que não haja aumento de despesa

- e sobre as seguintes matérias, descritas, em caráter geral como I "omissis", II - finanças públicas, inclusive normas tributárias, e III "omissis".

4.1.1.1. A Questão da Urgência.

A urgência invocada é bastante questionável, vez que o próprio Executivo protelou o envio ao Congresso da matéria, que poderia ter sido encaminhada muito tempo antes da data do decreto-lei.

O próprio entendimento de "urgência" conjuntural é altamente discutível, pois o processo legislativo, estabelecido na Constituição de 1967 e nos Regimentos das Casas do Congresso Nacional, prevê instrumentos e mecanismos que permitem a apreciação de matérias em regime de urgência, e que foram utilizados em situação conjuntural semelhante (Constituinte funcionando, proximidade do término de período legislativo, falta de recursos na administração pública motivada por inflação subestimada na Lei Orçamentária e alteração de programação, objetivos e metas, decorrente de mudanças de políticas públicas e de Ministros por elas responsáveis). Foram aprovados pelo Senado e pela Câmara projetos de lei relativos a créditos adicionais, por três vezes no exercício de 1987, em menos de 10 dias.

4.1.1.2. A Questão do Aumento da Despesa

O Executivo vem usando argumentos entre subjetivos e hipotéticos (o "interesse público relevante" ou a "lentidão" do Congresso). O fundamental, entretanto, é a análise da condição impeditiva absoluta, em qualquer das hipóteses, para utilização de decreto-lei: "a inexistência de aumento de despesa".

Parece não haver dúvida de que "crédito adicional" caracteriza aumento de despesa, como apresentado no decreto-lei.

A Lei no. 4.320/64, que rege a matéria, define, em seu art. 40, créditos adicionais como "as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento". De acordo com J. Teixeira Machado e Heraldo da Costa Reis, in "A Lei 4.320 comentada", publicado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal, entende-se "que há duas classes de créditos adicionais: (a) os que visam a suplementar dotações do Orçamento e, (b) os que visam a atender situações não previstas no orçamento".

O art. 41, da mesma lei, estabelece que os "créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e

III - extraordinários..."

Ora, as expressões "dotações insuficientemente dotadas", "suplementação de dotação", "reforço de dotação orçamentária", caracterizam uma parcela nova que é adicionada a uma dotação orçamentária, donde, é claro, advém o entendimento de que "crédito suplementar", inclusive por definição legal (art. 40 e 41 da Lei 4.320/64), sempre representa um aumento da despesa inicialmente fixada (insuficientemente dotada para que sejam atingidos os objetivos e metas embutidos em qualquer dotação orçamentária).

Por outro lado, "crédito especial", como definido nos mesmos artigos 40 e 41 citados, tem ainda mais cristalina a caracterização de aumento de despesa: de acordo com o dispositivo legal, é, conceitualmente, destinado a despesas "para as quais não haja dotação específica". Ora, se não existe dotação específica, uma dotação "nova" caracterizará aumento de despesa, principalmente se não houver anulação de qualquer outra dotação que lhe ofereça recursos.

O art. 30. do decreto-lei em exame é absolutamente claro ao estabelecer como fonte de recursos para os créditos especiais não a anulação de qualquer dotação, mas o "excesso de arrecadação das Receitas do Tesouro Nacional" e os "decorrentes do produto de operações de crédito internas e externas".

"Excesso de arrecadação" é definido, legalmente, pelo 30. do art. 43 da Lei no. 4.320/64: "Entende-se por excesso de arrecadação, para fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se ainda a tendência do exercício".

"Operação de Crédito" é empréstimo para fazer face a despesas.

Ora, se "excesso de arrecadação" é saldo positivo das diferenças entre o que foi previsto e o realizado, sua utilização só pode ser aplicada em despesa que extrapole o "quantum" inicialmente fixado na lei orçamentária. Dessa forma, "excesso de arrecadação" significa, obviamente, aumento de despesa.

Por outro lado, só se realiza "operação de crédito", quando as receitas não são suficientes para atender às despesas e, no caso do crédito especial do referido decreto-lei, quando o aumento (excesso) da receita não é suficiente para atender às novas despesas adicionadas e não previstas na lei de meios, fato que reforça a caracterização de existência de aumento de despesa.

Aliás, a utilização de "operação de crédito" para servir como fonte de recursos para créditos, tanto suplementares quanto especiais, implica, por si, aumento de despesa, pois significa, obrigatoriamente, pagamento de novas parcelas de juros e outras taxas, além de amortizações do principal.

Saliente-se que o art. 20. do decreto-lei refere-se a Créditos Suplementares, utilizando como recursos o "excesso de arrecadação" e as "operações de crédito", exatamente como definido nos dispositivos citados da Lei no. 4.320/64, que, conforme demonstrado, caracterizam aumento da despesa.

Acresce, ainda, que o art. 10. do decreto-lei em questão "autoriza o Poder Executivo a atualizar o Orçamento Geral da União, acrescido dos créditos abertos...". Ora, o texto é claro, pois "acrescido" significa "somado", "adicionado", "aumentado", "acrescentado", "feito maior", "juntado", isto é, há claro aumento do Orçamento.

E "Orçamento" envolve, necessariamente, duas vertentes, dois aspectos: despesa e receita; para que um seja "acrescido", seja aumentado, o outro evidentemente também o será.

A argumentação de que a "despesa" estará, pelo decreto-lei, apenas atualizada monetariamente, isto é, de que não haveria aumento real da despesa, não procede, face exatamente a essa dicotomia orçamentária. Não se pode dar tratamento real a uma das vertentes, a despesa, e dar tratamento nominal à outra, a receita. "Excesso de arrecadação", por mais apêndices teóricos e conformações legais que se queira a ele agregar (do tipo "decorrente de variações monetárias", como no art. 10. do decreto-lei), significa "saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada", como está conceituado no art. 43 da Lei no. 4.320/64, a qual não foi alterada ou revogada pelo decreto-lei, vez que a ela se reporta (inclusive, explicitamente, aos seus artigos 42 e 43).

Então, se "excesso de arrecadação" é aumento de receita, a outra vertente, a despesa, também tem seu aumento caracterizado. Saliente-se que a Lei no. 4.320 não faz distinção entre aumento de receita (saldo positivo...) real ou monetário, obrigando, em qualquer caso, a aplicação da definição legal que é absolutamente clara: qualquer "saldo positivo" caracteriza aumento de receita. Aumento de receita, aplicada, é aumento de despesa.

Lembre-se, ainda, que é considerada aumento de despesa qualquer alteração para mais na despesa orçamentária, mesmo as decorrentes apenas da inflação, que se faz presente no País, com altas taxas, há muitos anos. As leis orçamentárias sempre fixaram em valores nominais a despesa pública, isto é, em moeda corrente (cruzados), e não em outros tipos de moeda (entre as quais a "OTN" que é considerada, por muitos, como uma nova moeda).

Entendido o aumento de despesa, deve-se atentar para outras considerações de cunho constitucional.

4.1.1.3. A Questão da "Matéria Relativa a Finanças Públicas..."

O conceito de "finanças públicas", contido no item II do art. 55 da Constituição então vigente, era amplo e genérico, não podendo ser aplicado aos créditos suplementares e especiais, por existir dispositivo específico naquela Constituição (art. 61, 10., "c"), o qual deve prevalecer sobre o dispositivo de caráter mais geral.

O art. 61, em seu 10., "c", veda textualmente, "a abertura de crédito especial ou suplementar, sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes".

Prévia autorização legislativa não é prévia autorização legal. Quando a Constituição quer se referir a "legal" ela explicita o termo, haja vista o disposto no item "a" deste mesmo 10. do art. 61. Se o instituto do decreto-lei não propicia a prévia autorização legislativa, não pode ser usado para crédito suplementar ou especial. Apenas o instituto do "projeto de lei" é que o permite, sendo, portanto, o único que poderia ser usado no caso (aliás, a Constituição é sábia no preceito: uma lei fundamental, de características tão específicas e próprias como a lei de meios, não poderia, doutrinariamente, ser alterada sem a anuência prévia do Poder Legislativo, que tem, em seus fundamentos históricos, a prerrogativa do exame dos assuntos orçamentários: receitas e despesas).

Assim, se o decreto-lei equivale hierarquicamente à lei, o ato legal e o ato legislativo têm, obviamente, conotações claramente distintas.

4.1.1.4. Do Preceito Estabelecido no Artigo 65 da Antiga Constituição

O preceito estabelecido no art. 65, "caput", da Constituição vigente à época: "é de competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos..." reafirmava a inaplicabilidade do seu art. 55 para a abertura de créditos suplementares e especiais, isto é, da utilização do decreto-lei.

Ora, o preceito é claro e compatível com os que caracterizam a abertura de créditos adicionais exclusivamente por intermédio de "projeto de lei" que é o instrumento que se transforma em "lei".

4.1.1.5. Dos Antecedentes na Utilização de Decreto-lei em Casos de Créditos Adicionais

Vários são os casos em que o Poder Executivo utili-

zou o instrumento (decreto-lei) para a autorização de Créditos Suplementares e Especiais.

Ocorre, entretanto, que essa utilização não implica reconhecimento da constitucionalidade do instrumento. A qualquer momento, o questionamento sobre constitucionalidade de qualquer ato pode ser arguido, se adotados os procedimentos devidos, cabendo ao Poder competente resolver sobre a questão.

4.1.2.1. Do Vício Constitucional Contido no Instrumento (Decreto-lei)

Identificada a inaplicabilidade do instrumento "decreto-lei" para a abertura de créditos suplementares e especiais, outro aspecto merece ser apreciado, a partir da falsa premissa de que seria constitucional a utilização do decreto-lei no presente caso. Na verdade, tratar-se-ia de vício constitucional, pois o referido instrumento desrespeita e não cumpre o disposto no art. 60 da Constituição então em vigor.

Esse artigo estabelecia que "a despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterá dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita...". Ora, créditos adicionais (tanto os suplementares quanto os especiais) constituem meras alterações à lei orçamentária e, na prática, integram-se a esta, haja vista, inclusive, que as contas da Presidência são prestadas pela consolidação e integração da lei orçamentária com os seus créditos, isto é, suas alterações. Assim, os créditos adicionais não podem, também, conter dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita, o que ocorre no caso presente, quando é criada uma sistemática para atualização monetária.

Num mesmo instrumento legal, face ao artigo 60 da Constituição de 1967, não podem ser "fixada despesa e prevista receita" e, ao mesmo tempo, normatizadas ações relativas à implementação financeira. A Lei Orçamentária é anual; extingue-se com o exercício financeiro, bem como os créditos adicionais a ela pertinentes (ressalvados apenas os abertos no final do ano) e sua "normatização" tem um caráter permanente.

Ao instituir uma sistemática de atualização monetária do Orçamento Geral da União, que passa a empregar quatro índices específicos de correção para quatro grupos de despesas: UBE, Taxa de Câmbio, QIN e IPC (sob condições), introduz-se, na Lei no. 7.632/87 dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita.

Sob essa ótica, o Decreto-lei no. 2.443/88 contraria inclusive a boa técnica de redação legislativa.

4.2. Considerações sobre os Aspectos Constitucionais e Jurídicos

Relativos ao Mérito do Decreto-lei, isto é, sobre a Nova Sistemática Instituída e sobre os Créditos Abertos

4.2.1. O Preceito do Artigo 60 da Constituição de 1967

O art. 60 da Constituição de 1967 estabelece que a "despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterá dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita...."

Segundo Aurélio Buarque de Holanda Ferreira no seu "Novo Dicionário Aurélio", "fixação" significa "ato ou efeito de fixar", isto é, "tornar firme, permanente, estável", isto é, fixo, ou seja, "firme, seguro, estável, que não varia, constante, dominante, definido, determinado".

Então a despesa é fixada, isto é, não pode ser alterada (a não ser por intermédio de créditos, respeitado o preceituado no art. 61, 10., "c").

A doutrina pertinente à matéria financeira, corroborando os dispositivos legais, não aceita, inclusive, que sejam realizadas despesas que excedam os créditos que estão determinados, definidos, estáveis, estabelecidos, na lei orçamentária e nas suas alterações. Não se pode gastar nada além do que está determinado na lei de meios, seja por que razão for, mesmo para o pagamento de algo que teve seu preço aumentado em decorrência da inflação.

Ora, a nova sistemática, instituída pelo decreto-lei, não fixa a despesa, mas, ao contrário, altera periodicamente seu valor, o "quantum" da despesa, alteração esta que poderá ser diária, se diários forem os decretos que fixem não a despesa, mas os índices de correção, como claramente estabelece o 20.º do art. 10.º do decreto-lei.

Ora, as expressões "corrigir", como diz o 20.º do art. 10.º; "variações monetárias" ou "fatores de correção", como explicita o "caput" deste art. 10.º; "valor corrigido" ou "monetariamente atualizado", como estabelecido no item IV do art. 10.º; "variações adicionais", como citado no 10.º deste art. 10.º; "atualização", como observado no 30.º; "dotações monetariamente atualizadas", como observado no art. 40.º; e "consolidação dos valores nominais", identificada no art. 80.º; demonstram, de forma insofismável, que a despesa não será mais fixada, entrando em desacordo com o preceito constitucional do art. 60.

Com efeito, no lado da despesa, o artigo 10.º determina o emprego de quatro fatores de correção, dos quais três (URP, Taxa de Câmbio e OTN) submetem-se a apenas duas variáveis futuras e incertas, previstas no 20.º do artigo 10.º. As normas de correção e os respectivos índices, para os grupos de despesa referidos neste artigo, são fixados por decreto do Poder Executivo.

O quarto fator de correção (o IPC), além das variáveis antes referidas, submete-se também às seguintes condições previstas no inciso IV do mencionado artigo 10.: "IV - Outras Despesas Correntes e de Capital e Reserva de Contingência - índice de Preços ao Consumidor (IPC), desde que o valor corrigido desse grupo de despesa não ultrapasse o valor da receita do Tesouro Nacional, inclusive operações de crédito monetariamente atualizado, após deduzidas as despesas com os demais grupos, observado o limite para o déficit público."

O termo da equação que representa a Despesa, no modo como está dito no decreto-lei em apreço, pode ser entendido da seguinte forma: adota-se uma contenção rígida para os três grupos de despesa controladas pela URP, Taxa de Câmbio e OTN.

Esse esforço de contenção será inútil para aliviar o segundo termo da equação do balanço orçamentário porque ele não significará nenhuma diminuição das obrigações representadas pela receita. Na realidade, o que o inciso IV do artigo 10. quer dizer é o seguinte: o IPC só será utilizado para corrigir Outras Despesas Correntes e de Capital e Reserva de Contingência, se "o valor corrigido deste grupo" for inferior ou igual ao valor da Receita do Tesouro Nacional, inclusive operações de crédito, monetariamente atualizado, depois de deduzidas as despesas com os demais grupos, observado o limite fixado para o déficit público.

Se o valor do grupo de despesas "Outras Despesas Correntes e de Capital e Reserva de Contingência" for maior do que o valor da Receita do Tesouro Nacional, nas condições previstas pelo inciso IV e artigo 10., supramencionados, ele fica sem correção pelo IPC. Nesse caso, está previsto no 2o. do artigo 10. que: "As normas de correção e os respectivos índices para os grupos de despesa referidos neste artigo, serão fixados por decreto do Poder Executivo".

Em isso ocorrendo, consideradas a receita e a despesa realizadas, verificar-se-á um saldo e um grupo de despesas contabilmente pendente de solução (Outras Despesas Correntes e de Capital e Reserva de Contingência). Pela autorização concedida ao Poder Executivo para "remanejar a programação constante do Anexo V à Lei no. 7.632/87 - orçamento das operações oficiais de crédito - bem como para promover ajustes necessários no que respeita às receitas próprias, condicionadas à efetiva arrecadação do exercício", conforme disposto no artigo 50., pode ser previsto que o grupo pendente não preencherá as condições do inciso IV do artigo 10. e não será corrigido pelo IPC, ficando o Poder Executivo, segundo o 2o. do artigo 10., livre para dispor como entender sobre o assunto. Como o balanço é uma equação em que os dois termos devem se equilibrar, correspondendo a cada crédito igual débito ou vice-versa, e levando em consideração que, em nenhum lugar do Decreto-lei no. 2.443/88, se diz que o produto da contenção verificada nos três grupos de despesa corrigidos pela URP, Taxa de Câmbio e OTN reverterá em diminuição do passivo, nem essa prática é da cultura administrativa brasileira, ao que parece, a conclusão inevitável é a de que o grupo "Outras Despesas Correntes e de Capital e Reserva de Contingência", com recursos incalculáveis e re-

modelados", fornecerá os números para fechar o balanço.

É de se observar aqui a impossibilidade de afirmativas categóricas porque o decreto-lei concedeu ao Poder Executivo um considerável elenco de variáveis, a serem definidas pelo próprio Poder Executivo; no momento em que entender oportuno, entre as quais constam "tendência do exercício" e "limite fixado para o déficit público", conceitos que, combinados com a faculdade prevista no 2º. do artigo 10., tornam, no nosso entender, imprevisível o resultado do modelo de orçamento e incontrolável sua execução por parte do Poder Legislativo e de sua órgão auxiliar, o Tribunal de Contas da União.

No nosso modo de ver, o modelo em análise se mantém em solilóquio e promete elevar a inflação a altos patamares e com maior rapidez porque confere grande valor "às variações adicionais de preços" que constituem o "excesso de arrecadação" (1º. do art. 10.), que dá base à atualização (3º. do art. 10.), que significa "abertura de créditos".

4.2.2. O Desrespeito ao Preceito do Artigo 61, 1º. "b" da Constituição de 1967

Este dispositivo constitucional estabelecia "é vedada a concessão de créditos ilimitados".

Ora, a sistemática proposta no decreto-lei contraria o entendimento, corrente em nossa cultura administrativa e financeira, de que, à semelhança do "caput" do art. 60 da Constituição referida, os créditos têm um limite fixado, determinado em termos de valor. A sistemática prevê que os valores dos créditos serão permanentemente modificados, de acordo com índices que, no momento de realização das ações públicas e, portanto, das despesas, não se sabe a quanto chegarão. Considerar-se como limite a inflação é falacioso, vez que a inflação é fenômeno que não pode ser medido, identificado, conceituado, limitado, com absoluta precisão, certeza ou determinação. A inflação, por si só, não caracteriza um limite claro, determinado, fixo; pelo contrário, é nebuloso, impreciso, indeterminado, sempre permanece uma margem de erro, por menor que seja. Aliás, o próprio decreto-lei reconhece essa zona de incerteza, ao indicar índices diferentes para medir as variações monetárias dos diversos grupos da despesa. Além do mais, existem inúmeros outros índices que poderiam ser utilizados e indicados pela própria Ciência Econômica, bem como valores divergentes para um mesmo índice, conforme a entidade que os calcule.

4.2.3. Da Injuridicidade da Sistemática de Atualização da Proposta

O art. 46 da Lei no. 4.320/64 estabelece que "o ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível".

Indicar importância é indicar o valor do crédito, e a nova sistemática não indica o valor dos créditos descritos no art. 10. Apenas diz que serão atualizados por índices a serem estabelecidos. Isto não é indicar importância, não é determinar valor.

4.2.4. Da Injuridicidade dos Créditos Objeto dos Artigos 20. e 30. do Decreto-Lei em Causa.

Pelo preceito do art. 46 da Lei no. 4.320/64, citado no item anterior, os créditos adicionais devem indicar a classificação da despesa, até onde for possível.

O art. 20. do decreto-lei em pauta não indica, mesmo nos anexos I a IV, essa classificação, pelo menos na forma da lei orçamentária. A Lei no. 4.320/64 citada, que orienta o assunto, adota a sistemática de classificação orçamentária por programa (atualmente, funcional-programática). O decreto-lei não faz referência a essa programação, que é a mais adequada à moderna concepção, atualmente adotada no País, de que o orçamento não é apenas instrumento financeiro, mas indica, principalmente, objetivos e metas a serem atingidos.

A classificação adotada no decreto-lei é geral e agregativa, sem permitir, inclusive, a identificação no grupo de despesa, de quanto constituem as "despesas de capital", informação fundamental para a análise da ação pública, pois estas, no decreto-lei, se mesclam com "outras despesas correntes".

Convém ressaltar que a Constituição à época vigente enfatizava as "despesas de capital", ao estabelecer, no parágrafo único do art. 60, que estas "obedecerão, ainda, a orçamentos plurianuais de investimentos" (estará aí mais uma conotação de inconstitucionalidade?).

4.3. Considerações sobre Aspectos Técnicos da Nova Sistemática

4.3.1. Da Indexação Automática de Valores

A indexação total da Economia do Setor Público, que se expressará pela nova sistemática, poderá estimular o processo inflacionário pelo fenômeno da inércia e levar ao aumento do endosso do déficit público que, teoricamente, ela diz procurar controlar.

Considerando que o orçamento, como já foi dito, não é mero instrumento financeiro e demonstra objetivos e metas, imagine-se um projeto ou atividade que preveja a aquisição de, por exemplo, 100 unidades de um determinado bem, no valor total, de

preços do primeiro mês, de 1.000 unidades monetárias. Se a aquisição desses bens for feita de uma só vez, no primeiro mês, por hipótese, o objetivo terá sido atingido. Imagine-se agora a possibilidade de atualização financeira daquele valor no 2o. mês para, com uma inflação hipotética de 20%, 1.200 unidades monetárias. No 3o. mês, com 10% de inflação, para 1.320 unidades monetárias, etc., etc. Já neste 3o. mês, mesmo tendo sido atingido o objetivo no 1o. mês, existiria um excesso financeiro autorizado de 320 unidades monetárias que poderia servir como fonte fictícia para abertura de novos créditos, ao sabor dos interesses do Poder Executivo, ou poderia levar o administrador a comprar mais algumas unidades daquele bem, desnecessariamente, ou sem o conhecimento do Poder Legislativo, e do próprio órgão central do Sistema de Orçamento, caracterizando o desperdício dos recursos públicos, acréscimo na demanda global, com a respectiva pressão inflacionária, aumento do déficit, etc., etc. Isto só não aconteceria se houvesse, no País, no momento, um sistema de acompanhamento físico, e mais, um sistema de acompanhamento de resultados. E não existe e não existirá a curto prazo.

Seguindo esta mesma linha de exemplificação, imagine-se um "empenho" feito no dia 30 de um determinado mês, para pagamento de um bem ou serviço, a ser realizado daí a 100 dias. O valor em cruzados já estará bloqueado, mas a indexação automática poderá fazer com que a dotação orçamentária seja elevada em 70%, se o índice para a correção (IPC, por exemplo) for este. Assim, ficará a unidade administrativa com sua disponibilidade aumentada e com ela poderão, como já foi dito, ser realizadas novas despesas (aumento de despesa) desnecessárias ou poder-se-ia utilizar esse excesso para suplementações posteriores. Relembre-se que não existe, hoje, sistema de acompanhamento adequado.

A alteração da sistemática vigente para a nova sistemática de indexação automática fundamentou-se na "persistente inadequação do orçamento diante do processo inflacionário".

A evidência estaria correta, se não fossem apontadas, como suas causas, premissas vulneráveis, ante a atual conjuntura do País.

A premissa de que o Governo não pode (inclusive ao elaborar o projeto de lei orçamentária) identificar sua verdadeira estimativa para a inflação futura, a fim de não exacerbar as expectativas, não deve ser utilizada. Esta vem sendo adotada, como verdadeiro dogma, há vários anos, condicionando a consciência e proposital subestimação das receitas públicas, propiciando condições e justificativas para a total descaracterização de cada Lei Orçamentária no decorrer do respectivo exercício financeiro, se tornando a gestão muito cômoda para o Executivo. Para que planejar e orçar bem se há "desculpas" e oportunidades para se alterar, praticamente a qualquer momento, a programação?

A "preocupação" com a "exacerbação das expectativas" se houver conhecimento público e, principalmente, por parte dos agentes produtivos do sistema econômico, da previsão inflacionária com que trabalha o Governo, não pode mais justificar a di-

4. O DECRETO-LEI No. 2.443/88 E A MENSAGEM No. 202/88, RELATIVA A PROJETO DE LEI QUE ALTERA A LEI No. 4.320/64.

A Constituição Federal de 1967 tratava do Orçamento na Seção VI, artigos de 60 a 69, inclusive. O artigo 60 estabelecia: "a despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterá dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita. Não se incluem na proibição:

I - a autorização para a abertura de créditos suplementares e operações de crédito por antecipação da receita; e

II - as disposições sobre ^{as aplicações} ~~o saldo~~ que houver.

Parágrafo Único. As despesas de capital obedecerão ainda a orçamentos plurianuais de investimentos, na forma prevista em lei complementar".

Colocados em contraste com o texto constitucional, acima transcrito, a Lei no. 7.634, de 03.12.87, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1988 (lei orçamentária anual) e o Decreto-lei no. 2.443, de 24.06.88, que institui sistemática para atualização do Orçamento Geral da União, autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais e dá outras providências, pode-se, objetivamente, com base na Constituição então em vigor e na legislação dela decorrente, afirmar o seguinte:

1. quanto ao rito constitucionalmente estabelecido, a Lei no. 7.634, de 03.12.87, obedece formalmente ao processo. É lei com plena vigência. No dia 24.06.88, o Poder Executivo editou o Decreto-lei no. 2.443, alterando a lei orçamentária vigente. O fato criou acesa controvérsia nos Poderes Legislativo e Executivo e na opinião pública;

2. o Decreto-lei no. 2.443/88 foi editado com fundamento no artigo 55, II, da Constituição vigente à época.

4.1. Considerações sobre os Aspectos Constitucionais Relativos ao Instrumento (Decreto-lei).

4.1.1. Da Inaplicabilidade do Artigo 55 da Constituição de 1967

Este artigo regula o instituto do decreto-lei, estabelecendo as restritas condições em que o Presidente da República poderá expedir-lo:

- urgência, ou
- interesse público relevante

vulgação de previsão de índices inflacionários conscientemente subestimados pelo Governo. Tal procedimento é por todos conhecido e funciona, agora, no sentido inverso, isto é, todas as grandes empresas trabalham com seu próprio índice de previsão inflacionária, sempre acima do "oficial" (inclusive, este funciona como "parâmetro" que deve ser significativamente aumentado) e os maiores produtores condicionam, aleatoriamente, a expectativa dos demais segmentos produtivos (que não estejam organizados ou que não funcionem em escala a justificar a pesquisa de seu próprio índice). Existem, inclusive, empresas que superestimam o seu índice, para, com a respectiva divulgação, terem justificados os aumentos dos preços de seus produtos, acima do comportamento geral ou médio dos preços e do aumento de seus insumos e demais custos de produção.

Alie-se a este fenômeno o tradicional "vazamento" do índice oficial, para que se entendam as pressões inflacionárias decorrentes da subestimação oficial.

Nunca foi divulgado de forma transparente o verdadeiro índice oficial e as razões, indicadores, metodologias e estudos que levam ao seu estabelecimento. Não terá chegado a hora de tornar público, de forma transparente e consciente, tais aspectos? Será que assim não diminuiriam as pressões psicológicas e inerciais sobre a alta geral dos preços? Não é chegada a hora da transparência no trato da coisa pública, transparência tão cantada em prosa e verso, mas tão escondida da percepção da sociedade? Não seria a hora de resgatar a credibilidade do Governo, mediante o convencimento da sociedade do seu verdadeiro índice oficial, respectiva metodologia e demais aspectos envolvidos?

Será que o erro está, não na sistemática vigente, mas sim na sua utilização? Se isso tiver possibilidade de ser verdade, por que mudar a sistemática, mediante um instrumento (decreto-lei) que não permite o debate, a discussão e, se for o caso, o seu aprimoramento? Será que com a indexação orçamentária não se está, a exemplo de inúmeras outras oportunidades, atuando sobre os efeitos, sem analisar as causas reais?

A verdadeira causa da "persistente inadequação do orçamento" é a consciente subestimação do índice inflacionário e não a forma de corrigir o orçamento. Assim, repete-se, deve ser alterada não a forma de corrigir, isto é, a sistemática, mas sim a própria estimativa do índice.

Acrescente-se a isto que, na sistemática tradicional, com o Congresso participando do processo de análise de créditos adicionais, decorrentes de excessos de arrecadação (que, se existirem, serão menores, face à estimativa verdadeira dos índices inflacionários) tem-se a oportunidade real de reavaliar o orçamento, ou seja, as ações públicas nele expressas.

Cabe lembrar, ainda, que afirmativas sobre "a imprevisibilidade do comportamento futuro dos preços" carecem de base científica, considerando as leis e os princípios que regem a Ciência Econômica. Na verdade, tais assertivas estariam a negá-los.

4.3.2. Da Impropriedade dos Indexadores

A opção por indexar o orçamento público leva a outro tipo de decisão e de incerteza. Quais os indexadores a serem utilizados?

Pelo decreto-lei em questão, estabelecem-se:

- URP, para as Despesas com Pessoal e Encargos Sociais;
- Taxa de Câmbio, para o Serviço da Dívida Externa e Contrapartida de Empréstimos Externos;
- DIN, para o Serviço da Dívida Interna;
- IPC, para outras Despesas Correntes e de Capital.

A URP representa a "média mensal da variação do IPC ocorrida no último trimestre", possuindo os inconvenientes de qualquer média, acrescidos da possibilidade de que a URP seja alterada pelo Poder Executivo, ao sabor das oscilações conjunturais de política salarial. Isto, sem se referir às repercussões diferentes de aplicação da URP em períodos de inflação decrescente ou crescente, e sem considerar o fato de que existem alterações salariais independentes da URP (dissídios coletivos, salário mínimo, etc.). Podem então os valores mensais ficar subestimados, invalidando a sistemática, ou superestimados, gerando excedentes que poderão ser utilizados como "fontes" para abertura de outros créditos, sem autorização legislativa específica.

A taxa de câmbio para as contrapartidas de empréstimos externos só seria válida se adotada a taxa da moeda a que se refere cada contrato desses empréstimos. Isto trará, inevitavelmente, dificuldades para o controle e acompanhamento. Quanto à utilização da taxa de câmbio para atualização dos Serviços da Dívida Externa, deve-se contrapor que ela não representa a necessidade real de correção deste título, vez que as alterações reais dos juros da dívida externa são "flutuantes", decorrendo de fatores exógenos sobre os quais o Governo Brasileiro não tem influência. Por outro lado, a taxa de câmbio é fator endógeno que pode ser utilizado pelo Governo como instrumento conjuntural de política econômica ou fiscal. Assim, em qualquer dos casos, as atualizações não expressarão o comportamento real do grupo de despesas, podendo manter a escassez de recursos (e, neste caso, não atingindo o objetivo) ou, o que é pior, gerar, artificialmente, um excedente, proposital ou não, mas que poderá servir como fonte de suplementação futura, à revelia do Legislativo.

Em relação à DIN quanto ao serviço da dívida interna, alegações semelhantes poderiam ser feitas, acrescidas das dificuldades de aplicação à dívida de curto prazo e àquelas cujo

contrato estabelece a correção monetária pré-fixada. Ressalte-se ainda que existe mais de um tipo de QIN, sendo que o decreto-lei não especifica qual será utilizada. Ou se estará abrindo caminho para a criação de mais uma "QIN Orçamentária"?

O IPC como média geral poderá trazer inconvenientes já citados em parágrafos anteriores: alguns títulos orçamentários serão subestimados e outros superestimados (aliás, isto comprova o que foi dito em relação à falta de limite preciso para o aumento da despesa decorrente do decreto-lei).

Os preços da "construção civil" têm um comportamento diferente do preço dos "combustíveis", das "passagens aéreas", dos "alimentos", dos "materiais", "das tarifas dos serviços públicos", etc., etc., a provocar necessidades de ajustamentos diferentes nos diversos títulos orçamentários. A indexação automática mantém a subestimação ou gera excedentes. Da mesma forma, deve ser considerado que alguns projetos e atividades orçamentárias têm seus cronogramas de desembolso concentrados em períodos específicos do ano, não se distribuindo suas ações de forma harmônica a representar em cada mês um duodécimo.

A simples "consolidação em 30 de novembro dos valores nominais da receita estimada e dos limites da despesa, por grupo de despesa e por órgão", na forma do art. 60. do decreto-lei, não diminui os efeitos negativos da liberdade prevista ao Executivo pela nova sistemática.

4.3.3. Do Controle dos Indexadores Utilizados

Os índices indicados no decreto-lei (URP, Taxa de Câmbio, DJN e IPC) são conceituados pelo Poder Executivo, levantados e estimados pelo Poder Executivo, com metodologia controlada e definida pelo Poder Executivo. Ora, um "erro" de centésimos por cento, dados os grandes valores orçamentários, poderá ter enorme repercussão, para mais ou para menos, nos gastos públicos. Uma mudança na metodologia, uma alteração na conceituação desses índices modificará significativamente os valores das autorizações orçamentárias. É bom lembrar que os "enganos" e as alterações conceituais e metodológicas têm sido relativamente frequentes na nossa história econômica, administrativa e política.

4.3.4. Da Impraticabilidade de Aplicação do Decreto-lei No. 2.443/88

4.3.4.1. Da Impraticabilidade de Aplicação do Item IV de seu Artigo 10.

Este dispositivo fará com que o grupo "Outras Despesas Correntes e de Capital e Reserva de Contingência" seja atualizado, desde que não ultrapasse o valor da Receita do Tesouro mo-

netariamente atualizada. Isto é, haveria uma separação, na receita, do que representasse mero "aumento nominal" e o que significasse "aumento real". Ora, é impossível, na prática, caracterizar-se, em cada período de arrecadação, mesmo mensal, o que é aumento real de receita e o que é aumento monetário de receita. São obviamente conhecidas as razões que interferem na arrecadação e que, nem sempre, podem ser identificadas no curto ou médio prazos (tais como melhoria do aparelho fiscal, modernização e aperfeiçoamento do aparelho produtivo da Economia com ganhos em produtividade e lucratividade, influência da inflação passada, período do ano em que é realizada a arrecadação, influência de fatores sazonais ou aleatórios no processo produtivo e, por conseguinte, na arrecadação de receitas públicas, etc., etc., etc., etc.)

Assim, fica sob controle e decisão exclusiva do Poder Executivo estimar, calcular, indicar qual será o aumento real e o aumento nominal da Receita, "facilmente" separáveis, apenas no plano teórico.

4.3.4.2. Da Impraticabilidade de Aplicação do 10. do mesmo art. 10. do Decreto-lei em Questão.

Este parágrafo procura conceituar, à revelia da definição própria estabelecida na Lei no. 4.320/64, o excesso de arrecadação "decorrente de variações monetárias".

Aplica-se a este dispositivo o que foi aqui comentado no item anterior, relativo à impossibilidade de se aferir, mês a mês, a diferença entre a arrecadação prevista e a realizada, resultante de variações nominais ou reais. Não se pode, na prática, volta-se a ressaltar, separar aumento de receita real de aumento de receita nominal.

Ademais, o dispositivo em exame refere-se a "parâmetros originais", considerada, ainda, a "tendência do exercício".

Os "parâmetros originais" não estão definidos em nenhum documento oficial de conhecimento público, podendo, portanto, ser utilizados a critério único e exclusivo do Governo, aumentando ou diminuindo o Orçamento ao arrepió do Poder Legislativo e da própria sociedade. Caracteriza-se aí, mais uma vez, a absoluta falta de limite preciso para os aumentos do orçamento (da sua receita e, portanto, da sua despesa).

"Tendência do exercício" parece trazer consigo grave incoerência, inconsistência técnica, ou contradição filosófica. Se é invocada "a imprevisibilidade quanto ao comportamento futuro dos preços" (segundo parágrafo da exposição de motivos dos Senhores Ministros da Fazenda e do Planejamento, aprovada pelo Exmo. Sr. Presidente da República, relativa ao decreto-lei) para fundamentar a pretensa necessidade da nova sistemática de indexação automática, por que manter nela, como base fundamental de cálculo, exatamente a previsão futura para o exercício, isto é, a "tendência do exercício"?

Ou não se pode prever a "tendência futura" e, portanto, a sistemática proposta não é aplicável, ou se pode prevê-la, e a sistemática não é necessária.

4.3.5. Das Dificuldades para o Controle, Fiscalização e Avaliação da Ação Pública

A sistemática de tornar automáticas as correções dos valores orçamentários, evidentemente, trará, como consequência, maiores dificuldades para o controle e fiscalização da ação e dos gastos públicos, vez que careceria de uma enorme evolução, inclusive de recursos humanos e tecnológicos, para o acompanhamento da execução orçamentária, em seus aspectos físico e financeiro, e dos resultados das ações.

Imagine-se um projeto ou uma atividade qualquer que envolva pagamento de pessoal (URP), serviço da dívida externa em moedas diferentes, contrapartida de empréstimos externos, serviço da dívida interna, e outras despesas correntes e de capital. Se cada grupo destes tiver um cronograma físico diferente (isto é, as despesas seriam realizadas em períodos diferentes do ano e com ritmo diferente), os mecanismos hoje existentes e utilizados impedirão, na prática, o acompanhamento, controle, fiscalização e avaliação, se cada grupo for, ainda, "atualizado" por um índice diferente. Tal situação se agravará.

Dificulta, ainda, a avaliação, pelo Poder Legislativo, da ação e dos gastos públicos, que poderia ser feita mais adequadamente pela mecânica tradicional. No caso de ser possível o aproveitamento da sistemática proposta, se aprimorada, o processo de avaliação da coisa pública teria sentido, na medida em que ocorressem periódicas autorizações legislativas e, principalmente, com a vigência da nova Constituição. Com as dificuldades de avaliação pelo Poder Legislativo e com sua exclusão do processo decisório, permanente e contínuo, sobre as necessidades de correção e aperfeiçoamento da ação pública, as partes fundamentais do planejamento público ficarão adstritas aos próprios executores, contrariando frontalmente a boa técnica, o bom senso, a ética e os princípios científicos pertinentes.

4.3.6. De Alguns Aspectos Específicos do Decreto-lei

Pelo Anexo IV ao decreto-lei a Reserva de Contingência é atualizada, a preços de junho, em mais Cr\$ 105.913.400.000,00 (cento e cinco bilhões, noventa e treze milhões e quatrocentos mil cruzados), o que representa 52% além do estabelecido na Lei Orçamentária do presente exercício.

Ressalte-se que a Reserva de Contingência que originalmente constava do Projeto de Lei Orçamentária para o corrente ano era de apenas Cr\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de cruzados) o que representava cerca de 0,6% da Receita do Tesouro esti-

mada. Como o Projeto de Lei foi elaborado considerando uma inflação para 1988 de apenas 60%, durante a tramitação legislativa, face aos dados disponíveis à época, a inflação foi reestimada para 120%, mas a Reserva de Contingência foi aumentada bem mais que proporcionalmente, isto é, foi fixada na Lei em Cz\$ 191.400.000.000,00 (cento e noventa e um bilhões e quatrocentos milhões de cruzados), passando a representar cerca de 4,4% da Receita do Tesouro. Isto era admissível, consideradas as dificuldades e imprevistos decorrentes da conjuntura.

Mas, com uma sistemática de atualização automática, por que manter tão alta Reserva? Com este aumento, e com a suplementação automática de dotações, em decorrência dos índices inflacionários, o Poder Executivo poderá alterar significativamente a programação, sem conhecimento prévio do Congresso Nacional, utilizando os mecanismos descritos no próximo item.

Saliente-se que a Reserva de Contingência, pela nova sistemática de indexação, poderá ter autorização legal para chegar, em dezembro, se atualizada considerando um índice inflacionário de 20% ao mês, ao valor de Cz\$ 896.431.812.788,00 (896,4 bilhões de cruzados).

4.3.6.1. Das Autorizações para Abertura de Créditos Contidas na Lei Orçamentária

Tradicionalmente no Brasil, as leis orçamentárias, de acordo com as normas vigentes, dão, na própria Lei de Meios, autorizações para abertura de créditos suplementares. No ano em curso, representam 25% da despesa fixada na lei; 25% das Operações de Crédito, etc. O decreto-lei em análise, no seu art. 10., 3o, mantém essas autorizações.

Ora, tais autorizações e percentuais poderiam ser admissíveis em situações de alta inflação, que dificultam a ação pública e o cálculo das despesas, para que o Executivo pudesse ter a necessária flexibilidade para contornar essas dificuldades conjunturais. Mas, numa situação de correção automática, que atualiza as dotações em face do comportamento da inflação, a permanência das autorizações e seus percentuais perdem a razão e o sentido técnico. Agora, na sistemática proposta, só servirão para aumentar, ainda mais, a margem de alteração da Lei Orçamentária pelo Poder Executivo, sem conhecimento do Congresso.

Essas alterações poderão permitir, dependendo da interpretação que se dê ao 3o. do art. 10. do decreto-lei, que o Executivo altere o Orçamento (Lei Orçamentária + créditos agora abertos + correções mensais automáticas de 20%, por hipótese) até um valor em torno de 4,8 trilhões de cruzados, até dezembro do corrente ano. E mais, que altere também as "operações oficiais de créditos" estabelecidas na Lei Orçamentária até um valor próximo a 3,0 trilhões de cruzados, se considerada a mesma interpretação e mecanismos.

4.3.6.2. Das Significativas Alterações da Programação Aprovada pelo Congresso na Lei Orçamentária

A primeira vista, considerando que os valores discriminados nos anexos I a IV têm uma variação percentual absolutamente irregular, para cada órgão, em relação aos estabelecidos na Lei Orçamentária, pode-se inferir que, na realidade, o Poder Executivo está preparando uma profunda alteração da Lei Orçamentária vigente, nos objetivos e metas nela estabelecidos, sem o conhecimento do Congresso, vez que o detalhamento dos créditos será feito por Decreto.

A título de exemplo, esses percentuais, que mostram o aumento em relação à Lei Orçamentária vigente, têm comportamento dispare, como:

1o.) Anexo I - Despesa de Pessoal e Encargos Sociais

Ministério da Reforma Agrária	1.421,96%
Ministério da Educação	155,64%
Ministério da Fazenda	188,16%
Ministério das Minas e Energia	184,70%
Ministério da Previdência	206,21%
Ministério da Indústria e do Comércio	97,73%

2o.) Anexo II - Amortização e Encargos de Financiamento (Dívida Externa)

Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente	549,54%
Ministério da Indústria e do Comércio	140,93%
Ministério da Saúde	3,18%

3o.) Anexo III - Contrapartida de Empréstimos Externos

Presidência da República	152,60%
Ministério do Interior	183,80%

Ministério da Saúde 19,50%

40.) Anexo IV - Outras Despesas Correntes e de Capital

Ministério da Justiça 118,40%
Ministério das Minas e Energia 173,20%
Ministério do Trabalho 303,20%
Ministério do Interior 25,10%
Ministério da Saúde 59,60%

4.3.7. Do Aumento do Endividamento Público Decorrente do Decreto-
-lei

De acordo com o Anexo à exposição de motivos que justifica o decreto-lei, relativo à Receita do Tesouro (publicado no D.O.U. de 27/06/88) as "Operações de Crédito-Títulos do Tesouro Nacional" constituirão Cr\$ 3.810.290,4 milhões (3,8 trilhões de cruzados), isto a preço de junho de 1988.

Na Lei Orçamentária então vigente, esse título, previsto em Cr\$ 1.391.362.300.000,00 (1 trilhão, trezentos e noventa e um bilhões, trezentos e sessenta e dois milhões e trezentos mil cruzados), representava 30,6% do Total das Receitas do Tesouro. Agora, com os créditos abertos pelo decreto-lei, tal percentual alcança 46,0% das Receitas do Tesouro, caracterizando um aumento efetivo do endividamento público (e, por conseguinte, mais uma vez fica claramente caracterizado o aumento real da despesa, inclusive decorrente dos juros e taxas consequentes a essa nova parcela da dívida).

Outro grave aspecto que decorre do decreto-lei é que esse aumento da dívida não está claramente justificado, vez que o detalhamento das despesas será feito "a posteriori" pelo Poder Executivo (mediante decretos), sem qualquer possibilidade de avaliação ou análise pela sociedade e pelo Congresso Nacional. Não se conhecem até agora os critérios, as prioridades e as próprias necessidades que provocam o aumento do endividamento e da despesa pública.

4.4. Considerações sobre a Atual Conjuntura

O momento político, caracterizado pela instalação da Assembleia Nacional Constituinte, buscou reordenar e reequilibrar a participação e orçamentação, de forma a reequilibrar a re-

lação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Deu ênfase, inclusive, ao papel deste último nas autorizações orçamentárias (lei e créditos) e no seu acompanhamento e controle.

O decreto-lei vem exatamente em direção oposta: re-fortalece o Poder Executivo e dificulta a ação do Legislativo, contrariando tudo o que estabelece a Constituição Federal de 1988.

Ressalte-se, ainda, o que é mais grave: nas primeiras etapas do Processo Constituinte "apareceram" proposições para um "orçamento real", indexado, à semelhança da sistemática ora proposta, aparentemente induzidas por técnicos do Executivo. Todas essas propostas foram veementemente rechaçadas pela Constituinte. Assim, reforça-se a tese de que o decreto-lei em questão contraria frontalmente a vontade manifesta da Assembléia Nacional Constituinte e caracteriza a hipótese de que a sistemática proposta pode ter como motivação evitar a plena concretização dos objetivos e princípios que nortearam o estabelecimento das novas normas constitucionais.

Outra hipótese a ser aventada, decorrente do atual descrédito das políticas públicas, refere-se a mais uma possível motivação concorrente para a sistemática proposta: a falta de perspectiva para um próximo controle inflacionário, ao contrário do divulgado no discurso oficial. Se a inflação estivesse sob controle e em condições de ter sua evolução revertida a curto prazo, para que criar tanta celeuma com a proposição de nova sistemática de indexação automática?

4.5. O Projeto de Lei que Altera a Lei no. 4.320/64

Com o Aviso no. 533-SAP, de 29.07.88, o Sr. Ministro Chefe do Gabinete Civil encaminhou a Mensagem no. 282, de 29.07.88, acompanhada da E.M. no. 227, de 29.07.88, feita em conjunto pelos Ministros da Fazenda e Chefe da Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República, referente a projeto de lei que "altera a Lei no. 4.320, de 17 de março de 1964, e que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro, autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais e dá outras providências".

Tal matéria foi incluída nesta análise porque, nos dizeres do item 3 da E.M. 227, em anexo, "...reproduz em linhas gerais o texto do Decreto-lei no. 2.643, de 1988, transformando a sistemática por ele instituída em norma geral de direito financeiro, na forma do artigo 80, item XVII, alínea "c", da Constituição, inserida na Lei no. 4.320, de 17 de março de 1964".

Prossegue a referida exposição de motivos afirmando que as razões que justificaram o decreto-lei subsistem "e, até, reforçadas em seus argumentos, diante da constatação da aceleração inflacionária".

Essa assertiva transcrita confirma o que dissemos em nossa análise, linhas atrás, em que afirmávamos que o modelo de



Orçamento, proposta pelo Decreto-lei no. 2.443/88, estimula a ace-
leração da inflação.

A interpretação que se pode dar ao encaminhamento supra é a de que uma revisão foi feita e a única saída foi prosse-
guir na idéia de que a "sistemática" criada pelo Decreto-lei no.
2.443/88, é solução para o mal que procura sanar.

Quanto ao projeto de lei, nossa opinião é a mesma
já expendida no estudo sobre o Decreto-lei no. 2.443, de 26.06.88,
isto é, não deve prosperar pelas razões que, a nosso ver, tornam
aquele decreto-lei inaceitável. O Projeto de Lei, conforme declara
sua E.M., é o Decreto-lei no. 2.443/88, com o objetivo de se
transformar em lei e modificar a Lei no. 4.320/64.

Anexamos a este Relatório o documento intitulado
"Demonstrativo da Despesa Autorizada e Realizada", oriundo do
MF/SEFIC e oficiosamente conseguido, o qual espelha as despesas
autorizadas e realizadas em 30.05.88 e 30.06.88, e poderá ser útil
no futuro.

Não foi examinado por estar vinculado, segundo o
Ofício S/No., de 08.08.88, da Presidência desta CPI ao Sr. Minis-
tro da Fazenda, a despesa já em parte realizadas com base no
Decreto-lei no. 2.443, de 24.06.88, que, analisado, apresentou as
impropriedades antes mencionadas, as quais, no nosso entender, vão
ensejar medidas saneadoras conjuntas deste Poder e do Poder Execu-
tivo.



5. OS DECRETOS Nos. 94.042/87, 94.233/87, 94.684/87 E OS REAJUSTES DE PREÇO DOS CONTRATOS FIRMADOS COM ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

5.1. A Regulamentação dos Contratos Administrativos Atingidos pelo "Plano Cruzado"

Com vistas a regulamentar o reajuste dos contratos firmados com a Administração Pública que tiveram suas cláusulas de reajuste suspensas ou vedadas, por força das medidas de combate à inflação determinadas no Decreto-lei no. 2.283, de 28 de fevereiro de 1986, consolidadas e ampliadas pelo Decreto-lei no. 2.284, de 10 de março de 1986, e dos diversos textos legais reguladores dos planos monetários de combate à inflação que se lhe seguiram: Decretos-leis nos. 2.288, de 23 de julho de 1986, 2.289, de 9 de setembro de 1986 e 2.290, de 21 de novembro de 1986, o Poder Executivo, com base no parágrafo 2o. do artigo 35 do Decreto-lei no. 2.284/86, no Decreto-lei no. 2.290/86, e, ainda, no artigo 55, II, do Decreto-lei no. 2.300/86, baixou o Decreto no. 94.042, de 18 de fevereiro de 1987 que dispunha:

" Art. 1o. Os contratos em vigor, firmados com órgãos e entidades da Administração Pública, ainda não reajustados e que tenham por objeto a realização de obras, a venda de bens para a entrega futura ou a prestação de serviços contínuos ou futuros, poderão ter reajustamentos a partir de 1o. de janeiro de 1987.

1o. A aplicação da cláusula de reajuste far-se-á com base nos índices estabelecidos nos respectivos contratos, observada a variação ocorrida:

a) desde 1o. de março de 1986, em relação àqueles celebrados anteriormente a essa data;

b) a partir da data-base pactuada para os reajustes, em relação aos demais contratos.

2o. Na hipótese de ter havido alteração ou supressão da cláusula de reajuste, as partes contratantes poderão reestabelecê-la, prevalecendo, nesse caso, os índices e demais condições de reajuste originalmente estabelecidos.

3o. Nos contratos que não contenham cláusula de reajuste de preços, as partes poderão incluí-la, desde que se proceda ao reajuste, previsto no caput deste artigo, de conformidade com a variação da Obrigação do Tesouro Nacional - OTN, ocorrida desde a data de apresentação da proposta que lhe deu origem, observadas as disposições do parágrafo seguinte.

4o. Os reajustes subsequentes ao previsto neste artigo deverão ser efetivados nas datas fixadas no contrato ou, na hipótese de contratos sem cláusula de reajuste de preços, em datas que venham a ser livremente pactuadas entre as partes e segundo índices que reflitam a variação dos custos de produção.



50. Os reajustes dos contratos vinculados à Obrigação de Tesouro Nacional - DTN - deverão observar a variação de que trata o artigo 60., parágrafo único, do Decreto-lei no. 2.284, de 10 de março de 1986, com a redação dada pelo Decreto-lei no. 2.311, de 23 de dezembro de 1986.

Art. 20. Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 30. Revogam-se as disposições em contrário."

Em 15 de abril de 1987, foi baixado o Decreto no. 94.233 que, em seu artigo 10., alterou o artigo 10. do texto legal acima transcrito, fazendo retroagir os efeitos financeiros dos reajustamentos ali disciplinados para 24 de novembro de 1986, data da vigência do Decreto-lei no. 2.290/86.

5.2. Depoimento dos Ministros ANÍBAL TEIXEIRA E JOÃO SAYAD

Depoendo, perante a CPI, em 29 de março de 1988, o ex-Ministro ANÍBAL TEIXEIRA chamou a atenção para os decretos que, a seu ver, implicavam prejuízos ao Erário e teriam sido resultado de pressões ilegítimas.

Logo em seguida a CPI tomou conhecimento de que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional teria exarado parecer contrário à aplicação retroativa dos reajustes previstos na legislação em apreço, por considerá-los contrários ao mandamento do artigo 51, parágrafo 20., do Decreto-lei no. 2.300, de 21 de novembro de 1986, e que o Ministro da Fazenda teria submetido a matéria à consideração do Consultor-Geral da República.

A respeito dos reajustes preconizados no Decreto no. 94.042/87, pronunciou-se o ex-Ministro JOÃO SAYAD, em depoimento prestado a 12.04.88, defendendo a reintrodução dos reajustes de preços dos contratos, posto que os planos de controle da inflação não haviam alcançado os resultados esperados e que, já em janeiro de 1988, os índices oficiais sinalizavam uma inflação em torno de 30%. Alegou, ainda, que vários contratos firmados com a Administração estavam sendo interrompidos em virtude da defasagem dos preços.

No mesmo sentido opinou o ex-Ministro da Fazenda BRESSER PEREIRA, em depoimento a 14 de fevereiro. Embora ressaltando que os decretos em questão foram editados antes que assumisse a pasta, o ex-Ministro entende, como economista, que os reajustes eram necessários e justificados.

AA reatocativvddde ddes reatustees, ppeconizadda nno DDeceebbonno.99423338877, conbuddo, ffoiconddeeddappporammbesoesdéppean-tées, pporléesvvaáásffmnanqasppúblicas.

Sobre os aspectos jurídicos da questão foi ouvido o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, CID HERÁCLITO DE QUEIROZ, em 19.04.88, que afirmou o entendimento de que "o reajuste ou revisão de preços somente cabe nos casos previstos nos arts. 32, inciso IV e 45, inciso III, do Decreto-lei no. 2.300/86 (previsão no edital e estipulação no contrato) c/c Decreto-lei no. 185/67, compatível com o disposto no Decreto-lei no. 2.290/86 (índice de custo)". Em seu depoimento, em síntese, o Procurador-Geral da Fazenda Nacional ratificou os termos do parecer no. 1.052/87, do órgão que dirige, no sentido de ser ilegal a estipulação que atribui efeitos financeiros retroativos aos contratos administrativos, como permitido no Decreto no. 94.042/87 e tornado imperativo no Decreto no. 94.233/87.

O parecer acima mencionado foi emitido pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional por solicitação do Departamento de Administração do Ministério da Fazenda, e teve em vista caso concreto de pedido de reajustamento de preços, formulado por empresa com que o Ministério da Fazenda firmara contrato de prestação de serviços e, concluindo pela ilegalidade do Decreto no. 94.042/86, sugere a audiência da Consultoria-Geral da República, tendo em vista a divergência na interpretação dos textos regulamentares pelos órgãos de Administração Pública.

Acalada a sugestão pelo Ministro da Fazenda, foi o processo encaminhado à Consultoria-Geral da República para que esta se pronunciasse sobre os decretos e a sua interpretação divergente pelos diversos órgãos da Administração Federal.

O Consultor-Geral, contudo, preferiu entender que o Ministro da Fazenda submetera à sua consideração o deslinde do caso concreto (pedido formulado por empresa contratada por seu Ministério) e não, como efetivamente ocorrera, o exame da adequação dos decretos em causa à ordem jurídica nacional. E, alegando tal motivação, depois de quatro meses, devolveu o parecer sem sobre ele pronunciar-se.

5.2.1. Os Contratos Firmados com a Administração Indireta e seus Reajustes - Resultado da Auditoria Especial do Tribunal de Contas da União

Atendendo a solicitação da CPI - que teve em vista verificar a ocorrência de prejuízo aos cofres públicos resultante da aplicação dos textos em exame e quantificar tal prejuízo -, o Tribunal de Contas da União procedeu a Auditoria em empresas vinculadas aos seguintes Ministérios: das Minas e Energia, dos Transportes e da Indústria e do Comércio.

Os levantamentos foram feitos por amostragem e consideraram apenas contratos de valor nominal superior a Cr\$ 2 milhões, em vigor em 20.02.87, data da publicação do Decreto no. 94.042/87.

Foram auditados 243 contratos e constatados os se-

EMPRESAS SELECCIONADAS	No. DE CONTRATOS AUDITADOS	VALOR DOS REAJUSTES - C x \$ -
ELETRONORTE	56	291.193.789,72
LIGHT	06	1.527.785,94
PETROBRÁS (1)*	----	-----
PETROQUISA (2)*	----	-----
D N E R	104	422.185.816,74
PORTOBRÁS	52	82.998.500,13
R F F S A	08	195.438.529,58
USIMINAS (3)*	----	-----

(3) A USIMINAS renegociou seus contratos caso a caso, com base em critérios distintos dos previstos nos decretos em questão, amparada na Lei no. 6.423, de 17.06.77 e no Decreto-lei no. 2.322, de 26.02.87. Utilizou, na maioria dos casos, índices fornecidos pelo IBGE, DNER, INTRA, CIP, SEAP, etc. Os auditores constataram que

Em atenção a Ofício desta CPI, o Ministro da Educação, através do Aviso no. 467, de 10. de julho de 1988, informou que em sua Pasta foram reajustados, em decorrência dos decretos em foco, oito contratos, com uma despesa de Cr\$ 76.233.187,61 (setenta e seis milhões, duzentos e trinta e três mil, cento e oitenta e sete cruzados).

109

Também não é possível verificar, com os dados constantes do Aviso no. 467/88, se os contratos previam reajustes de preços ou se eles foram concedidos com fundamento no parágrafo 3o. do artigo 1o. do Decreto no. 94.042/87.

O Ministro da Fazenda, por sua vez, também a requerimento desta CPI, informou pelo Aviso no. 702, de 25 de maio de 1988, que foram reajustados "32 (trinta e dois) contratos de diversas naturezas, com observância da faculdade contida no Decreto no. 94.042/87 e da Instrução Normativa no. 188, de 5 de março de 1987, da Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, representando dispêndio global de Cz\$ 7.002.782,79 (sete bilhões, dois milhões, setecentos e oitenta e dois mil cruzados e setenta e nove centavos), não tendo sido constatado nenhum reajuste de contrato com base no Decreto no. 94.233/87."

Informa ainda aquela autoridade que tais reajustes ocorreram até 4 de junho de 1987, quando, em virtude de "orientação cautelar", emanada da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, ficou sobrestado o exame dos pedidos dos interessados, até que fosse dirimida controvérsia jurídica suscitada pelos órgãos regionais de Pernambuco e Rio Grande do Sul.

Tal controvérsia já foi brevemente exposta em linhas precedentes.

5.3. Disciplina Legal do Reajustamento de Preços dos Contratos Administrativos - Histórico

Os contratos firmados com a Administração Federal centralizada e autárquica são regidos pelo Decreto-lei no. 2.300, de 21 de novembro de 1986, que "Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências", com as alterações promovidas pelos Decretos-leis nos. 2.348, de 24 de julho de 1987 e 2.360, de 18 de agosto de 1987.

As normas ali contidas aplicavam-se, conforme dispõem os artigos 85 e 86, aos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios e aos órgãos da Administração Indireta.

O reajustamento de preços em contratos firmados com a Administração foi previsto, pela primeira vez, na Lei no. 4.370, de 28 de julho de 1964, e depois, pelo Decreto-lei no. 185, de 23 de fevereiro de 1967, o qual, além de exigir que as "condições de revisão" fossem "estipuladas, previamente, nos atos convocatórios das concorrências respectivas", estabelecia fórmula algébrica a ser obedecida pela cláusula contratual de revisão de preços, facultando apenas a revisão nos contratos de obras ou serviços.

Esse o disciplinamento jurídico, a respeito da revisão de preços de contrato administrativo em vigor, quando da edição do Decreto-lei no. 2.283, de 17 de fevereiro de 1986, que instituiu o chamado Plano Cruzado, substituído, em seguida, pelo de no. 2.284, de 10 de março de 1986.

Embora nenhum desses textos revogasse, expressa ou tacitamente, o Decreto-lei no. 185/67, a mecânica de reajustamento de preços nele admitida tornou-se ineficaz, posto que era calculado segundo fórmula algébrica que tinha por base o "índice de preços" e, com os preços congelados em virtude do artigo 35 do Decreto-lei no. 2.284/86, os índices respectivos eram juridicamente imutáveis e a aplicação da fórmula não conduziria a qualquer resultado prático.

Por outro lado, o Decreto-lei no. 2.284/86 vedou, em seu artigo 7o, a inclusão de cláusula de "correção monetária" em contratos de prazo inferior a um ano, permitindo, em contratos por prazo superior a 12 meses, cláusula de "reajuste", desde que vinculados à variação da OTN, em cruzados. Tais dispositivos, é evidente, alcançam inclusive os contratos administrativos.

O referido artigo 7o., do Decreto-lei no. 2.284/86, foi alterado pelos Decretos-leis nos. 2.288, de 23 de julho de 1986 e 2.289, de 9 de setembro de 1986, que permitiram reajustes sempre em contratos com prazo igual ou superior a doze meses - vinculados a índices setoriais de custo e não mais apenas à variação da OTN.

Posteriormente, foi esse artigo revogado pelo Decreto-lei no. 2.290, de 21 de novembro de 1986 (art. 8o.); e a matéria passou a ser regida pelo disposto no seu artigo 2o., ~~varebbs~~:

"Art. 2o. - Somente as obrigações contratuais por prazo igual ou superior a 12 (doze) meses poderão conter cláusula de revisão livremente pactuada pelas partes, vinculada a índices setoriais de preços ou custos, que não incluam correção cambial";

e pelo parágrafo 2o. do artigo citado que, implicitamente, admite a ocorrência de variação dos preços e de desvalorização da moeda. Ou seja, o texto corrige a confusão entre ~~revisão de preços~~, que é função do mercado e ~~correção monetária~~, que é função de desvalorização da moeda.

No mesmo dia 21 de novembro de 1986 foi editado o Decreto-lei no. 2.300 que, na linha do Decreto-lei no. 185/67, determina, em seu artigo 32, IV, que o edital de licitação deveria conter, quando for o caso, as condições de reajustamento de preços; em seu artigo 45, III, inclui, entre as cláusulas necessárias, as que estabelecem critérios de reajustamento; e, no parágrafo 2o. do artigo 51, veda a atribuição de efeitos retroativos aos contratos por ele regidos.

Além disso, o aludido decreto-lei, em seu artigo 55, II, "d", admite a alteração dos contratos administrativos, por acordo entre as partes, para restabelecer o equilíbrio econômico e financeiro inicial e, portanto, incorpora ao direito positivo brasileiro a chamada teoria da imprevisão.

Ressalte-se, contudo, que as normas do Decreto-lei no. 185/67, no que concerne ao tipo de contrato em que a revisão pode ser pactuada, permanecem, a esta altura, ainda em vigor, por não terem sido expressamente revogadas por qualquer dos textos citados. E a revogação expressa, no caso, era necessária por se tratar de normas especiais.

5.3.1. O Decreto no. 94.042/87

Já na vigência do Decreto-lei no. 2.300/86, foi baixado o Decreto no. 94.042, de 18 de fevereiro de 1987, que autorizou reajustes de contratos em vigor, firmados com a Administração Pública, que tivessem por objeto "a realização de obras, a venda de bens para entrega futura ou a prestação de serviços contínuos ou futuros", a partir de 1º de janeiro do mesmo ano (art. 1º.), ainda que não contivessem cláusula de reajuste (art. 1º., 3º.).

Assim dispondo, o decreto facultou o reajustamento de contrato não contemplado no Decreto-lei no. 185/67 - venda de bem para entrega futura -; contrariou a exigência do mesmo decreto-lei e do artigo 45, III, do Decreto-lei no. 2.300/86, de previsão contratual do reajuste; desobedeceu à vedação expressa de atribuir efeitos financeiros retroativos aos contratos administrativos (art. 51, 2º., Decreto-lei no. 2.300/86); e, como se não bastasse, atingiu - posto que não os excepcionou - contratos administrativos por prazo inferior a 12 meses, afrontando o Decreto-lei no. 2.290/86, todos textos, à época, ainda em vigor.

Cabe lembrar, aqui, que o Decreto no. 94.042/87 teve em vista "o disposto no artigo 35, 2º., do Decreto-lei no. 2.284, de 10 de março de 1986, no Decreto-lei no. 2.229/86, de 21 de novembro de 1986, e no artigo 55, item II, alínea dd do Decreto-lei no. 2.300, de 21 de novembro de 1986."

5.3.2. O Decreto no. 94.233/87

Na sequência dos atos normativos que disciplinaram a matéria, foi expedido o Decreto-lei no. 2.322, de 26 de fevereiro de 1987, cujo artigo 1º. alterou o artigo 2º. do Decreto-lei no. 2.290/86 e admitiu, nos contratos de fornecimento, obras ou serviços, o reajustamento com base em índices setoriais ou regionais de custos e preços.

O mesmo texto determinou, em seu artigo 4º., que o Executivo estabeleceria critérios de reajustes dos contratos administrativos, "respeitado o disposto neste decreto-lei e no Decreto-lei no. 2.300, de 21 de novembro de 1986", e revogou, expressamente, o Decreto-lei no. 185/67.

A 15 de abril de 1987, o Poder Executivo baixou o Decreto no. 94.233 que "dispõe sobre os efeitos financeiros dos



SENADO FEDERAL

reajustamentos a que se refere o Decreto no. 94.042, de 18 de fevereiro de 1987", determinando a sua retroação a 24 de novembro do ano anterior, data em que entrou em vigor o Decreto-lei no. 2.290/86.

Da mesma forma que o texto a que alude, o decreto em questão contraria o Decreto-lei no. 2.300/86, no que tange à retroatividade que determina.

5.3.3. O Decreto No. 94.684/87

Somente com o Decreto no. 94.684, de 24 de julho de 1987, o Poder Executivo cumpriu a determinação do artigo 40. do Decreto-lei no. 2.322/87, fixando os critérios de reajuste aplicáveis aos contratos da Administração Federal Direta e Indireta com observância das disposições dos textos hierarquicamente superiores aplicáveis à matéria: Decretos-leis no. 2.290/86 e 2.300/87, tal como em vigor.

Verifica-se, em conclusão, que durante cerca de seis meses a hierarquia legal foi subvertida, alterando-se cláusulas contratuais que não poderiam ser modificadas face aos dispositivos legais vigentes, com inegável prejuízo - em montante a ser posteriormente apurado - aos cofres públicos.

Cabe mencionar ainda, nesse passo, o descaso com X que se houve a Consultoria-Geral da República que, solicitada a se manifestar a respeito dos dois decretos, pelo Ministro da Fazenda, recusou-se a fazê-lo, deixando de cumprir as atribuições que lhe confere o artigo 40., I a III do Decreto no. 93.237, de 8 de setembro de 1986, quais sejam:

- a de fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pela Administração Federal;
- a de assistir o Presidente da República no controle interno da legalidade dos atos da Administra-

6. A ELEVACÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS ARMADORES NA ARRECADAÇÃO DO ADICIONAL AO FRETE PARA RENOVAÇÃO DA MARINHA MERCANTE

6.1 Denúncias

O assunto Marinha Mercante chegou ao conhecimento desta CPI, durante o depoimento do ex-Ministro da Fazenda LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA que, em 14 de abril de 1988, comparecera para fazer considerações acerca dos Decretos nos. 94.042/87 e 94.233/87, responsáveis por permitir e determinar reajustes retroativos de preços em contratos com o setor público.

No seu depoimento, espontaneamente, o ex-Ministro BRESSER PEREIRA mencionou sua estranheza em relação à edição dos Decretos-leis nos. 2.404/87 e 2.414/88, levantando sobre eles fortes e sérias suspeitas, nos seguintes termos:

"Existe um decreto que me deixou muito surpreso, que foi o que aumentou de 14% para 36% os recursos, a fundo perdido, para a Marinha Mercante, quer dizer, para os armadores, como parte do Fundo da Marinha Mercante. É uma coisa que deveria ser investigada. Há corrupção? Não há? Por que foi dado esse aumento? É uma coisa muito estranha."

Mais adiante, continua o ex-Ministro:

"(...) O Fundo da Marinha Mercante é um fundo de aproximadamente 700 milhões de dólares. Ele é alimentado por 50% do valor do frete, nas quais, nas importações, devem ser recolhidos como uma taxa de contribuição - não sei que nome dá - para esse Fundo da Marinha Mercante. No final do ano passado, fizemos um outro decreto e discutimos no CONDEX a ideia de se eliminar essa taxa excepcional de frete porque isso distorce o valor das importações brasileiras e vai contra o princípio de fazer a liberalização do comércio externo brasileiro, que é um dos objetivos do Governo brasileiro, na sua política industrial de modernização e de aumentar a competitividade da economia brasileira em relação ao resto do mundo. Quando foi feita a sugestão, acabou não sendo aceita; o adicional de frete continua existindo em 50%, mas uma coisa que digo que foi surpreendente para mim é que, na legislação sobre o Fundo da Marinha Mercante são 14% que são dados, a fundo perdido, aos armadores, o restante é dado aos armadores através de empréstimo do BNDES. Esse valor de 14%, a ser dado, a fundo perdido, aos armadores, foi aumentado a 36% através de um decreto, cujo número não sei. Então 14% para 36%, se forem 700 milhões mesmo. Não tenho o número exato, não sei o valor desse fundo; é fácil fazer a conta ou quanto a mais, em dólares, foi dado do que se dava

antes: já se davam 14% de 700 milhões de dólares, passou a dar 36% de 700, com as devidas cautelas quanto a esse número."

A propósito do Fundo de Marinha Mercante e de sua principal fonte de financiamento - o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante - esta Comissão ouviu os depoimentos do ex-Secretário Executivo da Comissão de Política Aduaneira, Sr. JOSÉ TAVARES DE ARAÚJO; do atual Ministro da Fazenda, Sr. MAÍLSON DA NÓBREGA e do ex-Ministro dos Transportes, Sr. CLORADILNO SEVERO.

6.1.1.1. Depoimento do Sr. JOSÉ TAVARES DE ARAÚJO, ex-Secretário Executivo da Comissão de Política Aduaneira - CPA

O Sr. JOSÉ TAVARES esclareceu que:

1. desempenhou, a partir de setembro de 85 e durante quase três anos, a função de Secretário Executivo da Comissão de Política Aduaneira (CPA), a convite do então Ministro DILSON FUNARO. Tal órgão, composto por dezesseis membros, abriga representantes de setores governamentais, direta ou indiretamente ligados ao implemento do Comércio Exterior do País;

2. desenvolveu um trabalho de reformulação do sistema de tarifa aduaneira e da legislação que regula o comércio exterior brasileiro e, entre os tributos a serem revistos pelo estudo figurava o ADICIONAL AO FRETE PARA RENOVAÇÃO DA MARINHA MERCANTE - AFRMM;

3. correspondente a 50% do valor apurado com o custo do frete das importações brasileiras, desse montante do AFRMM, 14% da carga transportada por navio de bandeira brasileira eram rateados entre os armadores do País, a título de incentivo ao desenvolvimento da Marinha Mercante Nacional; os outros 34% do montante arrecadado destinavam-se ao Fundo da Marinha Mercante, administrado pela Superintendência Nacional de Marinha Mercante (SUNAMM), alegadamente em proveito, também, do desenvolvimento da Marinha Mercante brasileira, afirmando o depoente que a SUNAMM arrecadava o AFRMM e o administrava: "Ela era, ao mesmo tempo, a instituição normativa e a instituição executora do programa de construção naval," contratando armadores e construtores.

4. o sistema de administração dos contratos implementado pela SUNAMM gerou distorções provocadas, basicamente, pela defasagem entre o preço contratado com o armador e o preço de construção do navio; Esta diferença era coberta pelo Fundo da Marinha Mercante, e, curiosamente, recebia a designação de "prêmio do armador", afirmando o depoente que esse subsídio, "não está contabilizado nas contas nacionais; é uma taxa que, na verdade, como não é distribuída diretamente por recurso orçamentário, não aparece como subsídio".

Destarte, em razão da mecânica de distribuição a

que obedece, a aplicação da soma de 700 milhões de dólares não é verificada pelo Tribunal de Contas, posto que o montante não deriva de recursos controlados pelo Tesouro Nacional. Em última análise, todo o controle dessa quantia fica adstrito ao limitado gerenciamento da SUNAMAM, sem qualquer interveniência da Receita Federal.

6.1.1.2. Depoimento do Ministro da Fazenda Sr. MAILSON DA NÓBREGA

O Ministro MAILSON DA NÓBREGA, em seu depoimento, confirmou, indiretamente, que os recursos do AFRMM repassados diretamente aos armadores não entram no Orçamento da União nem se submetem ao controle do TCU.

Indagado sobre se o AFRMM aparece nos contas nacionais e se é submetido ao TCU, respondeu o Ministro da Fazenda: "Naquilo que é do Fundo de Marinha Mercante, se não estou enganado, sim." Em outro trecho de seu depoimento, o Ministro esclareceu, para justificar a manutenção do subsídio determinado no Decreto-lei no. 2.404/87: "...o adicional pertencia aos armadores. Havia contratos em que especificamente aquele adicional deveria ser direcionado aos armadores. E, portanto, a modificação que fosse introduzida para alterar essa relação interferiria em atos jurídicos perfeitos...".

6.1.2. Denúncias contra a SUNAMAM

No mesmo dia em que depôs o ex-Ministro BRESSER PEREIRA, o Sr. Presidente da Federação Nacional dos Trabalhadores em Transportes Marítimos e Fluviais, Sr. MAURÍCIO MONTEIRO SANT'ANNA, encaminhou à CPI expediente, revelando vários acontecimentos ligados à Marinha Mercante.

Diante da gravidade dos fatos, a CPI decidiu aprofundar o assunto. O primeiro depoente convocado foi o próprio denunciante, Sr. MAURÍCIO MONTEIRO SANT'ANNA, ouvido em 23/05/88. Em seu depoimento, ratificou os pontos principais de sua carta-denúncia:

1. A SUNAMAM, através da Resolução No. 2.943/88, autorizou a empresa Navegação Transroll S.A. a operar no longo curso, com navios próprios ou afretados, no transporte de carga geral, na área abrangida pela Conferência Brasil/Europa/Brasil, repartindo assim receitas de fretes da ordem de 400 milhões de dólares anuais.

2. Como proprietária de apenas um navio, em 1987, a Transroll gastou 31,5 milhões de dólares com afretamento. Só em janeiro e fevereiro de 88, essa empresa já pagou 700 mil dólares a esse título. Por ter excedido em sua quota, transportando carga que não lhe era destinada, deve ao Lloyd brasileiro 1,7 milhão de dólares.

6. A ELEVACÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS ARMADORES NA ARRECADAÇÃO DO ADICIONAL AO FRETE PARA RENOVACÃO DA MARINHA MERCANTE

6.1 Denúncias

O assunto Marinha Mercante chegou ao conhecimento desta CPI, durante o depoimento do ex-Ministro da Fazenda LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA que, em 14 de abril de 1988, comparecera para fazer considerações acerca dos Decretos nos. 94.042/87 e 94.233/87, responsáveis por permitir e determinar reajustes retroativos de preços em contratos com o setor público.

No seu depoimento, espontaneamente, o ex-Ministro BRESSER PEREIRA mencionou sua estranheza em relação à edição dos Decretos-leis nos. 2.404/87 e 2.414/88, levantando sobre eles fortes e sérias suspeitas, nos seguintes termos:

"Existe um decreto que me deixou muito surpreso, que foi o que aumentou de 14% para 36% os recursos, a fundo perdido, para a Marinha Mercante, quer dizer, para os armadores, como parte do Fundo de Marinha Mercante. É uma coisa que deveria ser investigada. Há corrupção? Não há? Por que foi dado esse aumento? É uma coisa muito estranha."

Mais adiante, continua o ex-Ministro:

"(...) O Fundo da Marinha Mercante é um fundo de aproximadamente 700 milhões de dólares. Ele é alimentado por 50% do valor do frete, os quais, nas importações, devem ser recolhidos como uma taxa de contribuição - não sei que nome dá - para esse Fundo da Marinha Mercante. No final do ano passado, fizemos um outro decreto e discutimos no CONDEX a idéia de se eliminar essa taxa excepcional de frete porque isso distorce o valor das importações brasileiras e vai contra o princípio de fazer a liberalização do comércio externo brasileiro, que é um dos objetivos do Governo brasileiro, na sua política industrial de modernização e de aumentar a competitividade da economia brasileira em relação ao resto do mundo. Quando foi feita a sugestão, acabou não sendo aceita; o adicional de frete continua existindo em 50%, mas uma coisa que digo que foi surpreendente para mim é que, na legislação sobre o Fundo da Marinha Mercante são 14% que são dados, a fundo perdido, aos armadores, o restante é dado aos armadores através de empréstimo do UNDES. Esse valor de 14%, a ser dado, a fundo perdido, aos armadores, foi aumentado a 36% através de um decreto, cujo número não sei. Então 14% para 36%, se forem 700 milhões mesmo. Não tenho o número exato, não sei o valor desse fundo; é fácil fazer a conta ou quanto a mais, em dólares, foi dado do que se dava

3. A Transroll opera quase unicamente com afretamento de navios estrangeiros, de custos muito reduzidos - os navios afretados não contribuem com a arrecadação de impostos no País, utilizam mão-de-obra asiática, sem encargos sociais e sem garantias trabalhistas. Por isso, a sua entrada na conferência Brasil/Europa/Brasil, segundo o depoente, "liquidará com as duas empresas conferenciadas, Lloyd e Aliança, as quais utilizam navios próprios e empregam marítimos brasileiros."

4. A Transroll acaba de adquirir da Kommar o navio "roll-on/roll-off" "Karisma", que custou 32 milhões de dólares, pagos pelo Fundo de Marinha Mercante a um estaleiro inglês. A despeito de estar operando há quatro anos, não foi amortizado um centavo sequer da dívida do armador para com a União, relativamente àquela embarcação.

5. Capitais originários do Brasil estão se associando a grupos gregos, americanos, noruegueses e japoneses para operar em países de registro aberto. De acordo com estudos encomendados pela UNCTAD, seriam onze os navios nessas condições, nove dos quais da estatal DOCENAVE. Esse fato caracteriza um caso explícito de evasão fiscal.

6.1.2.1. O Caso Transroll

A Transroll encaminhou alguns pedidos de financiamento de embarcações ao BNDES, via SUNAMAM.

De acordo com documentos encaminhados à Comissão pelo depoente, pode-se verificar que o Relatório de Análise DENAV/AP-II, No. 005/85, de 25/11/85, do BNDES, conclui pelo indeferimento da solicitação de apoio financeiro à Transroll, para jumborização do navio "Pioneiro" e construção de um navio "roll-on/roll-off" de 3.500/6.500 TPB, de vez que a operação apresentava vários riscos, entre os quais, destaca o Relatório:

"1. a situação econômico-financeira retrospectiva da Transroll caracteriza-se por reduzidas margens operacionais, o que tem afetado significativamente sua capacidade de autogeração;

2. as projeções econômico-financeiras para a Transroll, considerando várias alternativas de investimento, demonstraram que a geração de recursos próprios é sempre negativa, evidenciando falta de capacidade de pagamento pela empresa;

3. há uma forte concentração, de mais da metade da receita, em um único cliente (Fiat - 65%), cujo contrato, a cada renovação, vem apresentando fretes unitários descendentes;

4. o navio de 6.500 TPB "Intrépido" apresenta capacidade de carga bastante superior ao carregamento médio por viagem na linha Brasil-Argentina, onde a Transroll quer operá-lo;

5. a linha Brasil-Chile/Peru, para onde poderia ser deslocado o novo navio de 6.500 TPB, também não apresenta perspectivas comerciais razoáveis;

6. a empresa não tem condições de avaliar seus resultados operacionais, de modo a ter suporte para decisões sobre investimento de montante elevado;

7. o grupo de análise tem dúvidas quanto à capacidade de a empresa levantar empréstimos junto ao mercado financeiro interno, tendo em vista que o levantamento cadastral efetuado em abril/84 assinalava informações desfavoráveis tanto em relação à Transroll como em relação à Fink;

8. o exame dos orçamentos da jumborização e da construção evidenciou diversas inconsistências não esclarecidas pelo estaleiro e do conhecimento de representantes do armador, que, por sua vez, não demonstrou interesse na revisão dos custos orçados;

9. a estrutura administrativo-organizacional da Transroll é bastante incipiente;

10. as especificações técnicas dos contratos firmados entre a Transroll e o estaleiro Caneco apresentam diversas inconsistências e imprecisões que poderão prejudicar o armador em termos financeiros, de prazo de execução e de qualidade da embarcação;

11. a empresa não dispõe atualmente de capacitação técnica para acompanhar o projeto e a construção, tanto da jumborização quanto do novo navio."

Um dia antes de ter seu pedido de financiamento analisado, em reunião da Diretoria do BNDES, a Transroll, em correspondência encaminhada ao BNDES, solicitou fosse suspensa a tramitação do processo e a sua apreciação pela diretoria, até que houvesse pronunciamento do Presidente do Conselho Diretor do Fundo de Marinha Mercante (CDFMM).

No dia da reunião, telex do presidente do CDFMM solicitou que representantes da Transroll fossem convocados para esclarecer as dúvidas surgidas na análise dos projetos de seu interesse e, caso ainda persistisse o impasse, após esse encontro, que se solicitasse à empresa o devido esclarecimento por escrito. Em razão desses pedidos, o assunto foi retirado da pauta da reunião da Diretoria do BNDES, do dia 17/12/85.

Dez dias depois, em 27/12/85, a Transroll encaminhou um novo estudo sobre o projeto (Carta no. 18/11/85) e, no dia 17/01/86, enviou nova documentação ao Banco, mostrando a viabilidade de um segundo navio ro-ro de 3.500/6.500 TPB, para o tráfego Chile-Peru, cuja prioridade havia sido concedida pela CDFMM, o qual poderia ser utilizado também no tráfego da Argentina - rota principal da utilização do primeiro navio objeto de análise - "...

uma vez que os dois navios são intercambiáveis nos tráfegos a que se destinam". Logo a seguir, em 24/01/86, remeteu ao Banco uma nova documentação, mostrando que os dois navios ro-ro poderiam ser empregados na rota dos Estados Unidos, graças a um contrato com a Ford Motor Company dos EUA. Outros documentos que mostravam a situação financeira da empresa acompanhavam essa documentação.

Por fim, em consequência de nova reunião, de que participaram também o presidente e o secretário executivo do CDFMM, a Transroll solicitou o arquivamento do processo de financiamento de um navio "roll-on/roll-off" de 3.500/6.500 TPB e de jumborização do N/M "Pioneiro", mediante a sua substituição por três projetos de financiamento de: a) dois navios "roll-on/roll-off" para os tráfegos da Argentina, Chile-Peru-Ecuador e, alternativamente, América do Norte; b) jumborização do navio N/M "Pioneiro", para o tráfego da Europa; c) financiamento de dois navios ro-ro de 9.670/21.000 TPB, para emprego na exportação de veículos, principalmente para a Europa, comprometendo-se a apresentar os projetos respectivos posteriormente.

O BNDES manifestou-se contrário ao financiamento da construção do segundo navio ro-ro de 3.500/6.500 TPB, destinado à linha Chile-Peru, de vez que isso "poderia aumentar significativamente o déficit da autogeração da empresa."

Em 18/09/86, a Transroll apresentou o primeiro projeto, solicitando financiamento para 2 navios ro-ro de 12.400 TPB, a operar no comércio com a Argentina, Chile, Peru e costa leste dos Estados Unidos, ao invés de ser de 3.500/6.500 TPB, como anteriormente projetado, e, em 31/10/86, o segundo, referente à jumborização do navio N/M "Pioneiro", que aumentaria sua capacidade para 10.000 TPB, destinando-se à operação na rota do Mediterrâneo. O financiamento seria através do BID e do Eximbank do Japão, via FMM.

De relevante, nesse interim, ocorreu uma autorização da SUNAMAM para que as empresas "roll-on/roll-off" de longo curso, possuidoras de navio próprio, transportassem cargas de retorno, até o limite de 5% do volume da Conferência Brasil/Europa/Brasil, mesmo não sendo conferenciadas.

Posteriormente, a Transroll pediu a suspensão do processo de jumborização do navio N/M "Pioneiro".

Os técnicos do BNDES concluíram então que nessas circunstâncias e à vista de uma reavaliação de ativos realizada pela empresa, que "vieram a recompor a expressão do valor de mercado dos bens possuídos pela mesma, poder-se-ia dizer que a Transroll Navegação Ltda representa uma adequada estrutura patrimonial, com indicadores de endividamento, imobilização de capitais próprios, liquidez e garantia de capitais de terceiros satisfatórios". Salientaram também que "a empresa apresenta elevados custos operacionais, principalmente com os navios afretados, sendo sua margem bruta insuficiente para fazer face às suas despesas gerais, administrativas e financeiras. Embora tais despesas tenham sofrido substancial redução no período em análise, os resultados operacio-

mais líquidos continuam negativos."

"A geração de recursos da empresa, entretanto, pode ser considerada satisfatória para o nível atual de suas operações". (Esta é a conclusão da análise econômico-financeira retrospectiva, feita por técnicos do BNDES).

Concluíram eles também que o estaleiro Caneco estava capacitado a fabricar as duas embarcações e que o armador estava apto a operá-las. Em razão disso, e tendo em vista a reestruturação administrativa ocorrida na empresa, por inspiração da Price Waterhouse, o grupo técnico do BNDES concluiu "pela viabilidade técnica e econômico-financeira do projeto de construção de dois navios ro-ro de 12.400 TPB, sendo, portanto, recomendada a aprovação de colaboração financeira à Transroll Navegação S.A., com recursos do Fundo de Marinha Mercante - FMM - no montante de até 4.325.524,0 OTNs". A decisão final seria, no entanto, do Ministro dos Transportes.

Em ofício a ele encaminhado, em 04/06/87, o Presidente do BNDES recomendou ao Ministro dos Transportes, JOSÉ REINALDO TAVARES, a concessão da colaboração financeira à Transroll Navegação S.A., à conta do Fundo de Marinha Mercante. Em 10/06/87, através de telex, o Ministro comunicou ao BNDES tal concessão, nos termos propostos.

Em seu depoimento, o Sr. MAURÍCIO MONTEIRO SANT'ANNA afirmou que a Transroll, para obter a concessão de uma linha, usa sempre o único navio de que é proprietária, o "Pioneiro". Obtida a concessão, o navio faz a primeira viagem e é substituído por outros, afretados. Assim aconteceu na rota da ALALC e assim acontecerá na conferência Brasil/Europa/Brasil, de vez que os navios que tem encomendados só devem estar prontos em 1989 ou 1990. E que, em virtude desse fato, o Lloyd e a Aliança terão que parar navios próprios que operam nessa rota, pois já trabalham com ociosidade, causando prejuízos e desemprego.

É por demais sabido que a operação com navio brasileiro próprio é mais dispendiosa, pois a empresa está sujeita às obrigações sociais - INPS, PIS, férias, impostos. Apesar disso, a Transroll, para obter o financiamento do BNDES, afirma que teria condições de operar com mais lucratividade.

O Sr. MAURÍCIO MONTEIRO SANT'ANNA acrescentou ser estranho que a Transroll não tenha conseguido financiamento para um navio de 6.500 toneladas, mas o tenha obtido para um de 12.400.

Além disso, segundo ele, essa empresa estaria inadimplente com o governo, por causa do navio "Karisma"; não poderia, pois, contratar empréstimo junto ao BNDES, uma instituição financeira do governo. A princípio, os próprios técnicos afirmaram que haveria riscos na operação com a Transroll. Comenta-se, disse o depoente, que essa mudança de atitude se deveu à interferência do Sr. MICHAEL BROTHER junto a pessoas do Ministério dos Transportes. O chefe de gabinete desse ministério é seu cunhado. Teria sido também o mesmo Sr. MICHAEL BROTHER o intermediário na

concessão à Transroll de 5% da carga na Conferência Brasil/Europa/Brasil. "Ele é um intermediário de negócios, vamos dizer, escusos", disse o depoente. Mesmo com essas credenciais, seu nome teria sido cogitado para a presidência do Lloyd Brasileiro.

Afirmou ainda o depoente que o Lloyd precisaria ser saneado: funcionar como empresa, ter profissionais a dirigi-los, não ser cabide de empregos. Uma Comissão, criada pelo Ministério dos Transportes para estudar sua situação e a possibilidade de sua privatização, concluiu ser a empresa fator de presença brasileira nas linhas de comércio, entendendo também que ela é recuperável, bastando, para isso, que o Governo nela injete dinheiro, a fim de que possa se modernizar; a privatização não seria recomendável. Tal relatório foi considerado confidencial pelo Ministério dos Transportes, não tendo, pois, sido publicado.

Um outro fato mostra os desmandos que ocorreram na área da Marinha Mercante, no entender do depoente: em 1979, o navio "Doce-Lago", de propriedade da DOCENAVE, foi vendido a um armador grego, "por ser inadequado, por operar mal e não conseguir ir a lugar nenhum"; logo depois, esse mesmo navio foi afretado pela mesma DOCENAVE, por 3.500 dólares. "Alguém ganhou 1,5% em cima de 3.500 dólares diários", afirmou o depoente (essa é a comissão normal nesse negócio). E mais, a DOCENAVE tem nove navios de conveniência; são de sua propriedade, mas usam bandeira de um país pertencente a um paraíso fiscal, para fugir das obrigações sociais e tributárias brasileiras e usar tripulação asiática.

6.1.2.2. O Financiamento pela SUNAMAM do Navio "Karisma"

A empresa Kommar, cujo negócio principal se restringia ao afretamento de navios, era proprietária de uma única embarcação, o "Karisma", adquirido por 32 milhões de dólares a um estaleiro inglês, preço este muito acima do praticado no mercado. Como ela não pagou a dívida, julga o Sr. MAURÍCIO MONTEIRO SANT'ANNA que o governo a tenha saldado, através do FMM, pois o navio continua a operar. Essa empresa e o navio teriam sido adquiridos pela Transroll, que também não assumiu a dívida.

Em depoimento prestado no dia 22/6/88, o Sr. JOSÉ CARLOS EBANCO DE ABREU, ex-proprietário da Kommar disse que sua empresa foi fundada em 1980. Em 19/2/81, através da Resolução no. 6.889, foi autorizada pela SUNAMAM "a operar, em caráter experimental, pelo prazo de um ano, na navegação de longo curso, no transporte de veículos sobre rodas, sem carga, e de cabotagem; no transporte de veículos sobre rodas, com ou sem carga, no sistema "roll-on/roll-off", respeitadas as áreas dos acordos bilaterais e dentro do que estabelece a Resolução no. 6.854/81."

"A citada Empresa deverá, dentro do prazo acima estipulado, apresentar o Certificado de Registro de Armador expedido pelo Tribunal Marítimo e a colocar encomenda de navio roll-on-roll-off em estaleiro nacional".

Para não perder essa concessão, aceitou comprar o navio "Karisma" a um estaleiro inglês, próprio para o longo curso, por 20.599.600 libras esterlinas, correspondentes a, mais ou menos, 32 milhões de dólares.

Embora tenha encontrado navio mais barato no Japão, só lhe foi dada opção de encomendá-lo na Inglaterra, na França ou em Portugal. A escolha da Inglaterra ocorreu em função do melhor preço, entre as alternativas admitidas.

A aquisição desse navio estava atrelada à negociação da dívida externa do Brasil. O governo brasileiro foi o avalista do negócio. A despeito de ser ele destinado ao transporte de longo curso, nada havia escrito em relação à concessão de uma das linhas internacionais à Kommar, em decorrência da aquisição desse navio.

De Vinte e dois ou Vinte e três
27 ou 28 meses depois de encomendado, o navio foi entregue. Não houve, porém, nenhum contrato de financiamento do seu valor de aquisição; nenhum documento de responsabilidade pelo seu pagamento foi firmado; nenhuma garantia foi solicitada à Kommar, apesar de o navio ter sido registrado no Tribunal Marítimo como sendo de sua propriedade. Assim sendo, nenhum pagamento foi também efetuado pela empresa. No entanto, a sua quitação, junto ao estaleiro, foi feita pelo governo brasileiro, avalista do negócio.

Para operar normalmente, queria a Kommar as seguintes prerrogativas:

"a - que o financiamento fosse repassado em termos semelhantes aos firmados com a Transroll e a Comodal, para pagamento dos navios "Pioneiro" e "Comodal I";

b - que a taxa de juros fosse reduzida para 6% ao ano, em consonância com a decisão do Conselho Diretor do Fundo de Marinha Mercante;

c - que o preço a ser resgatado pelo armador obtivesse paridade com o fixado para o Lloyd Brasileiro, para a compra do navio "Jacqueline", construído no mesmo estaleiro, dentro do mesmo financiamento;

d - que fosse concedida pela SUNAMAM uma linha conferenciada de longo curso e retiradas das autorizações as restrições referentes à natureza da carga e à categoria da embarcação;

e - que o início do pagamento do financiamento ocorresse a partir da aprovação da linha, respeitando o período de carência de seis meses". (Trecho final da Carta FA/rp/801/85, de 21/8/85, dirigida ao Dr. MARCELO AVERBURG, Chefe da DENAV/BNDES).

Na mesma data, idêntico pedido foi encaminhado ao Dr. MARCELO PERRUPATO e SILVA, presidente do Conselho Diretor do

Fundo de Marinha Mercante.

Como a empresa estava operando regularmente só na cabotagem, recebendo fretes em cruzados, afirmou o Sr. FRANCO DE ABREU, não tinha condições de assumir uma dívida em libras esterlinas, como queriam o BNDES e a SUNAMAM. Não poderia, diz o depoente, assim, assinar qualquer contrato de financiamento nessas bases.

Tentou inutilmente obter uma linha de longo curso, adaptada ao navio que adquirira. Enquanto não obtivesse uma rota regular não poderia assumir qualquer responsabilidade quanto ao contrato de repasse do financiamento. (Carta FA/MJL/427/85, de 28/06/85, ao Sr. MURILLO RUBENS HABBEIMA DE MAIA, Superintendente da SUNAMAM). Estava disposto a aceitar até uma linha para a Austrália - coisa que nenhum outro armador queria, reafirmou o Sr. FRANCO DE ABREU.

Mais correspondências foram remetidas aos órgãos governamentais competentes; manteve contatos com a SUNAMAM, a Secretaria-Geral do Ministério dos Transportes, tentando achar uma solução para o impasse do navio "Karisma". Resposta não teve nem o governo tentou qualquer medida judicial para ser reembolsado do pagamento que efetuará. Nesse rol se enquadram as seguintes correspondências: Carta FA/rp/836/85, de 28/8/85, ao Chefe do DENAV-BNDES; Carta FA/rp/837/85, de 29/8/85, ao Presidente do CDFMM; Carta FA/rp/1228/85, de 23/12/85, ao CDFMM.

Outras empresas, como a Coral, a Hipermodal e a Naveglobal, que não tiveram também essas possibilidades, faliram todas.

Pela Resolução no. 9.101/86, da SUNAMAM, a Comodal, a Kommar e a Transroll foram autorizadas a:

1. "complementar a carga de veículos de exportação, embarcados em navios "roll-on/roll-off" próprios, com veículos nas modalidades CBU, CKD e SKD, com partes e peças de veículos e com cargas excluídas dos "pools" das Conferências de Fretes. Essa complementação de carga fica autorizada somente quando o navio transportar veículos sobre rodas em mais de 50% de sua capacidade".

2. Cumprida a condição do item anterior, fica autorizado, na viagem de regresso, o transporte de carga geral, obedecendo, no caso de movimentação de cargas incluídas em Acordos de Rateio de Cartas e Fretes, às seguintes condições:

- a) a receita de frete será apropriada na cota da bandeira brasileira em cada Acordo de Rateio, até o limite global de 5%;

- b) quando o transporte exceder ao limite estabelecido na alínea "a", a empresa "ro/ro" indenizará as empresas brasileiras conferenciadas, de acordo com as normas do Acordo de Rateio respectivo;

c) as empresas "ro/ro" deverão cumprir as tarifas de fretes e, no que for aplicável, as demais regras das Conferências referentes ao tráfego em que operarem;

d) em cada Conferência de frete, ou em cada Seção específica, não poderá operar, simultaneamente, mais do que uma das empresas "ro/ro" citadas no item 1".

A Kommar, porém, não tinha interesse nos fretes concedidos por essa resolução, pois não poderia cumprir as exigências nela estipuladas. Tampouco a Comodal poderia utilizá-los; tanto é verdade que logo depois também ela faliu. Com a Transroll era diferente, de vez que já fazia regularmente transporte de veículos FIAT para a Itália. Assim, alegou o Sr. FRANCO DE ABREU, embora essa Resolução procurasse atender três empresas, na realidade foi dirigida a apenas uma, a Transroll.

Em janeiro de 87, foi-lhe finalmente comunicado, em termos oficiais, pelo FMM, que não haveria condições de atender seu pleito. O caminho que lhe restou foi vender a empresa. Em julho desse ano, fechou negócio com o "broker" Kurt Raw. Só depois soube ter sido repassada a proprietários da Transroll. Essa venda poderia ter sido evitada se a empresa tivesse recebido autorização para operar no longo curso ou para ingressar na conferência BEB, como ocorreu com a Transroll.

Diz o depoente que a compra da Kommar com o navio, sem dúvida, foi um bom negócio para os proprietários da Transroll. Assim, essa empresa poderia firmar-se no longo curso, principalmente depois de ter recebido a concessão para operar na rota BEB, através da Resolução no. 9.943/88, da SUNAMAM. É bom salientar que os compradores da Kommar tinham conhecimento da existência do "Karisma". Aliás, toda a comunidade da Marinha Mercante tinha conhecimento da sua situação. "Não havia como deixar de saber. Que armador ia comprar sem fazer um exame disso? E sem estar com os balanços todos?", enfatizou o declarante.

Por outro lado, na contabilidade e, por consequência, nos balanços da empresa, sempre existiu o "Karisma", com uma ressalva: "o contrato de financiamento, em negociação, deverá ser assinado, quanto então será feita a reserva". Eles não poderiam desconhecer o balanço. "Alguém compra uma empresa e não vê o balanço?" "É claro que quem comprou a Kommar assumiu o ativo e o passivo e, assumindo o ativo e o passivo, ficou com o que tinha que pagar e o que tinha a receber e com o que ela tinha" (declarações do Sr. JOSÉ CARLOS FRANCO DE ABREU).

No dia 31/5/88, foi ouvido, por esta CPI, depoimento do Sr. RICHARD KLIEN, diretor financeiro e um dos sócios da Transroll e um dos adquirentes da Kommar.

De início, afirmou que as acusações feitas perante a Comissão pelo Sr. MAURÍCIO SANT'ANNA são falsas, infundadas e do interesse da Aliança, empresa concorrente da sua, na qual este trabalha.

O depoente relatou fatos demonstrativos de uma conduta pouco recomendável dos dirigentes da Aliança:

a) a empresa teria paralisado três navios de sua frota, dispensando a tripulação de brasileiros e, em seu lugar, afretado dois navios "ice class", para a rota da Escandinávia - o "Laplândia" e o "Gotlândia" - os quais, em verdade, só são necessários no período de pico do inverno europeu, durante poucas semanas do ano. Esses navios utilizam tripulação estrangeira. São de empresas liberianas manipuladas por uma subsidiária da Aliança na Europa, a Aleuropa.

b) o Sr. PAULO COTTA, Diretor-Superintendente da Aliança, enquanto secretário do Conselho-Diretor do Fundo de Marinha Mercante, tinha por atribuição cobrar as dívidas dos armadores inadimplentes; ao deixar esse cargo e assumir a direção da empresa passou a declarar que a dívida dos armadores era indevida.

c) menos de um ano depois de o Sr. PAULO COTTA assumir o cargo na Aliança, foi baixada a Resolução no. 2, do Fundo de Marinha Mercante, autorizando a transferência, para uma pequena empresa de cabotagem, de três navios e da dívida que os gravava, num montante de 16 milhões de dólares. De acordo com entrevista do próprio Sr. PAULO COTTA esses navios não valiam mais do que 3 milhões de dólares.

d) para transportar trilhos da Polônia para o Brasil, o frete normal seria de 4,3 milhões de dólares; a Aliança fez uma proposta especial à Rede Ferroviária Federal, reduzindo-o para 3,4 milhões. Na concorrência aberta pela RFF para esse transporte, a empresa vencedora foi a Transroll, com o valor de 1,9 milhão de dólares. A proposta apresentada pela Aliança na licitação foi de 2,1 milhões de dólares.

Afirmou, com relação à Kommar, que esta deveria encomendar um navio; como o Fundo de Marinha Mercante não possuía recursos para financiá-lo em estaleiro nacional, a empresa foi compelida pelo governo a adquiri-lo na Inglaterra, numa operação casada para que aquele país emprestasse dinheiro ao Brasil. Em razão disso, o preço do navio foi muito elevado. Nessa operação, o governo brasileiro agiu como avalista e, por essa razão, pagou o navio, a seu ver, deduzindo o preço do valor do empréstimo.

A concorrência entre a Transroll e a Kommar sempre foi acirrada. Por estar a Kommar em dificuldades financeiras é que o depoente e o Comandante WASHINGTON BARBEITO adquiriram a totalidade de suas ações. Todavia, o mais atraente do negócio foram os contratos de frete que a Kommar possuía.

Suas ações foram adquiridas, em 30/6/87, por 32 milhões de cruzados. Ao analisarem os livros da empresa, verificaram que não havia registro de qualquer financiamento do navio "Karisma" e que ele constava como propriedade livre e desembaraçada. O seu registro no Tribunal Marítimo era em nome da Kommar. Tais fatos foram confirmados pela auditoria mandada fazer pela empresa.

Apesar desse registro, sabiam que o navio não tinha sido pago; mesmo assim, estava sendo usado pelos novos proprietários. Já tinha até sofrido alguns reparos, mas "legal e moralmente" sabiam que ele não lhes pertencia.

Em vista disso, e desejando resolver o problema do "Karisma", a empresa entrou com uma Medida Cautelar, em 12/4/88, e um Ação Ordinária, em 3/5/88, contra a União, com vistas a estabelecer o valor real a pagar pela nave. Em suma, o que se pedia era "a condenação da ré a receber o valor de construção do navio "karisma", acrescido simplesmente dos juros legais, sem correção monetária e cambial, no valor de Cz\$ 7.442.608,00, ou alternativamente, caso Vossa Excelência entenda que se operou a sub-rogação, que a Autora pague a quantia efetivamente recebida pelo primitivo credor, ou seja, Cz\$ 20.051.123,29, sem correção monetária e cambial" (Trecho final da petição requerida ao Juiz da 11a. Vara da Justiça Federal, Seção do Rio de Janeiro). A caução na justiça foi de Cz\$ 5.514.840,00, equivalente a 20.599.600 libras esterlinas, a preços de 30/4/82, acrescidos dos juros legais.

Tomou-se essa decisão porque os adquirentes da "Kommar" achavam que deveriam pagar o navio que estava registrado em seu nome. (Depoimento do Sr. RICHARD KLIEN).

A propósito da desdolarização da dívida dos armadores, decretada pelo governo, opinou o depoente ser ela absolutamente necessária para regularizar a situação de diversos armadores inadimplentes. Tal benefício, porém, só alcançou os navios fabricados no Brasil ou financiados com recursos do Fundo de Marinha Mercante. A Transroll e a Kommar ficaram fora, por ter sido o "Pioneiro", construído na Espanha, e o "Karisma" na Inglaterra.

Dentre as empresas atingidas pela Resolução no. 9.101/86 da SUNAMAM, apenas a Transroll era adimplente. Kommar e Comodal estavam inadimplentes.

Cumpra-se observar que, pela Resolução no. 9.101 da SUNAMAM, a Transroll, juntamente com a Kommar e a Comodal foram autorizadas a participar, em suas viagens de retorno da Europa, com até 5% da Conferência Brasil/Europa/Brasil. Posteriormente, pela Resolução no. 9.943/88, da SUNAMAM, a Transroll passou a participar com 10% na conferência de fretes Brasil/Europa/Brasil, dos quais 6,5% retirados do Lloyd Brasileiro e 3,5% da empresa Aliança. Essa conferência de fretes é o que há de melhor e mais rentável na marinha mercante nacional. Nela, 40% dos fretes são reservados a empresas brasileiras de navegação, 40% a empresas europeias e 20% a "outsiders". Do lado brasileiro, até o advento das mencionadas resoluções, dela participavam apenas o Lloyd e a Aliança (50%/50%). Agora, por essa resolução, foram transferidos 26% da participação do Lloyd para a Transroll.

A participação da Transroll na Conferência, em particular no que se refere à quota de carga que teria direito de transportar, foi objeto de tão acirradas disputas que a própria SUNAMAM estabeleceu critérios a serem obrigatoriamente seguidos pelos interessados, através do Ofício no. 0205/SP, de 28 de abril

de 1988.

Segundo ele o afretamento de navios estrangeiros não traz ociosidade alguma às embarcações do Lloyd Brasileiro nem traz benefício financeiro algum ao armador, pois não é mais barato.

O depoimento do Sr. RICHARD KLIEN foi complementado em 13/6/88, por WASHINGTON BARBEITO VASCONCELOS, proprietário, junto com ele, da Transroll e da Kommar.

Em suas declarações, o Sr. BARBEITO VASCONCELOS afirmou que a Transroll não tem qualquer débito com o Lloyd ou com a Aliança, em razão do transporte de cargas que não lhe eram destinadas. Os navios de registro brasileiro têm preferência sobre as outras embarcações nos fretes - essa é uma norma do transporte marítimo brasileiro. A Transroll só operou com o navio "Pioneiro", de sua propriedade e com registro no Brasil. O excesso de frete foi gerado por navios de bandeira brasileira (afretados), não pertencentes a essa empresa.

Ao comprarem a Kommar, ele e seu sócio não tinham conhecimento do navio "Karisma", pois sabiam que tal embarcação não pertencia à empresa adquirida, de vez que não houvera assinatura de nenhum contrato de seu financiamento. Só se informaram dele ao fazerem a auditoria da empresa. Outro ponto que teria ficado acordado no fechamento do negócio seria o de que todos os débitos, inclusive os ocultos, seriam de responsabilidade dos antigos proprietários da Kommar. Em razão disso, o débito referente ao Karisma seria também de responsabilidade deles.

Querendo, então, encontrar uma solução para o caso do navio "Karisma", enviaram correspondência ao Ministro dos Transportes, em 10/8/87, propondo a designação de uma organização internacional especializada, aceita por ambas as partes, para avaliar o navio e estipular o preço a ser pago por ele. Nessa correspondência afirmam: "...transparece da documentação uma situação estranha. A Kommar é proprietária, sem ônus ou gravames, do navio "Karisma", pelo qual não teria pago qualquer preço. Ela teria contratado a construção do navio com terceiros, sem o conhecimento e/ou intervenção da SUNAMAM, a qual por sua vez, teria negociado e contratado com o Banco o pagamento do preço do navio, sem a intervenção e/ou a participação da Kommar nas negociações". Até o dia do depoimento não haviam recebido qualquer cobrança relativa ao navio nem resposta alguma do Ministro. A ação foi impetrada na justiça em decorrência de ameaças de arresto do navio que sentiam existirem, inclusive por notícia da imprensa.

Embora sabendo que a Kommar não tinha navio, que estava em dificuldade financeira e que era deficitária na cabotagem, adquiriram-na mesmo assim, em razão de contratos significativos que deteria no transporte de veículos - automóveis, ônibus e caminhões.

Relativamente à Marinha Mercante, o Sr. BARBEITO VASCONCELOS fez algumas revelações: entre 1981 e 1984, o governo



brasileiro estimulou as empresas de navegação a fazer encomendas de navios, por intermédio da SUNAMAM. Como não havia dinheiro para financiá-los em estaleiros nacionais, foram orientadas a importá-los. Várias empresas entraram nessa empreitada e praticamente todas ficaram inadimplentes. O Lloyd comprou dois navios - o "Lloyd Pacífico" e o "Lloyd Atlântico" - por setenta milhões de dólares cada. Em realidade, seu preço unitário girava em torno de vinte milhões de dólares. Quatro outros navios porta-celuloses foram adquiridos pelo mesmo Lloyd na Polônia. A FLUMAR comprou quatro navios petroquímicos e a Mercantil, dois. Dois outros da NETUMAR foram jumborizados em Portugal. A Kommar adquiriu o "Karisma" e a Intermodal, o "Jacqueline", um navio igual ao "Karisma". Existem ainda quatro outras embarcações que não soube identificar. Ao todo, foram vinte os navios comprados nessa época, com operações atreladas à negociação da dívida externa do País. Nenhum deles foi pago por seus proprietários e as empresas estão todas inadimplentes, menos a "Intermodal" que faliu. Dada essa falência, o "Jacqueline" foi repassado ao Lloyd, pelo sistema de "leasing", por 3 ou 4 milhões de dólares. Nem assim o navio foi pago. No entanto, com os credores estrangeiros toda essa dívida foi saldada pelo Tesouro, através de empréstimos externos.

Afirmou o depoente que a Transroll, embora chamada a importar navios, não o fez, por julgar o preço muito elevado.

A edição dos Decretos-leis nos. 2.404/87 e 2.414/88 foi, no seu entender "uma medida de patriotismo e de muita inteligência, tecnicamente correta, colocada numa hora em que toda a navegação brasileira está transportando apenas 20% da carga a que teria direito".

6.2 Política para o Setor Naval

6.2.1. A Indústria de Construção Naval

A indústria de construção naval, de apreciável importância econômica, é grande empregadora de mão-de-obra especializada e apresenta expressivo grau de relacionamento com outros segmentos industriais, entre os quais se destacam o parque siderúrgico, o de motores e o de navieças; é estratégica - importante fornecedora de equipamentos de interesse militar - e ainda, pelo fato de implicar grandes inversões de capital, cujo tempo de maturação é necessariamente longo, vê-se fortemente subsidiada em muitos países.

No Brasil, ocorreu a tentativa de elaboração de uma política para o setor naval, a partir do final dos anos sessenta, centralizada em um organismo governamental, a Superintendência Nacional de Marinha Mercante - SUNAMAM, estruturada sob a forma de autarquia, vinculada ao Ministério dos Transportes.

A SUNAMAM conferiu-se competência para formular e

executar as políticas nacionais para a Marinha Mercante e para a construção naval, e a atribuição de financiar e incentivar a indústria de construção naval. Ou seja, acumulava atribuições de órgão normativo e executor e de banco de fomento.

6.2.2. A SUNAMAM e a Política de Incentivo à Indústria de Construção Naval

No desempenho de suas atribuições, a SUNAMAM formulou e executou dois programas de construção naval (I PCN - 1971 a 1975 e II PCN - 1975 a 1979), tendo por meta elevar a participação dos navios brasileiros no total de fretes gerados pelo comércio exterior, mediante a concessão de financiamentos e subsídios à construção de navios em estaleiros nacionais e o propósito de instituição de uma reserva de mercado em favor da bandeira brasileira.

Para exercer suas atribuições de banco de fomento, a SUNAMAM operava com recursos do Fundo de Marinha Mercante, instituído pela Lei no. 3.381, de 24 de abril de 1958, posteriormente revogada pelo Decreto-lei no. 1.142/70, que passou a regê-lo; algumas alterações foram nele introduzidas pelo Decreto-lei no. 1.801, de 18 de agosto de 1980; o Decreto-lei no. 2.035, de 21 de junho de 1983, transferiu sua administração para o Ministério dos Transportes.

O mencionado Fundo é legalmente definido como um fundo contábil cujos recursos derivam de duas fontes principais:

- a parcela que lhe é destinada do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), e
- dotações orçamentárias que lhe são atribuídas no orçamento da União.

O AFRMM é um adicional ao frete cobrado por meio das empresas brasileiras e estrangeiras de navegação que operam em porto brasileiro sendo, hoje, devido no porto de descarga, de acordo com o conhecimento de embarque e o manifesto de carga.

Há mais de trinta anos esse tributo vem sendo cobrado dos contribuintes, quer como "imposto", quer como contribuição - na conceituação de alguns - face à intervenção federal no domínio econômico. O contribuinte direto é aquele que paga o adicional ao frete, mas seus contribuintes indiretos - e reais - são os consumidores das mercadorias transportadas pelas vias navais, pois que o adicional se incorpora obviamente ao seu preço final. Foi instituído em 1958, pela Lei no. 3.381 e, desde então, sofreu várias alterações. Sob a Constituição de 1946, o AFRMM era um imposto legítimo, mas, com o advento da Constituição de 1967, notadamente quando o Código Tributário se tornou lei complementar, passou a arguir-se sua inconstitucionalidade bem como a ilegitimidade de sua cobrança, pois não se trataria de contribuição social, mas sim econômica.

O AFRMM é recolhido no Banco do Brasil S.A., a crédito do FMM, sendo que nos casos de armador, empresa nacional de navegação e órgão ou entidade governamental que execute serviços comerciais de navegação, operando embarcação própria ou afretada de bandeira nacional, parte desses recursos (anteriormente, 14%) deposita-se em conta da própria empresa transportadora. Trata-se, portanto, de tributo "sui-generis", em que a fonte arrecadadora é, também, "sócia" do Governo. Apesar de suas características de imposto, o AFRMM sequer transita pelas contas do Tesouro Nacional, cabendo à SUNAMAM exercer a coordenação e o controle de sua arrecadação e a partilha de seu produto.

A administração desses recursos pela SUNAMAM - estimados em US\$ 700 milhões anuais - foi sempre eivada de fortes suspeitas de irregularidades e aberrações, provocando, inclusive, o famoso "Escândalo SUNAMAM", objeto de inquérito até hoje inconcluso. Ela realizava dois tipos de financiamentos: um aos armadores e outro aos estaleiros. Aos estaleiros, pagava o preço da construção nacional dos navios.

É o caso, por exemplo, do navio "Karisma", também objeto de investigação por esta CPI, cuja história foi resumida linhas atrás.

O navio "Karisma" foi construído na Inglaterra, pelas firmas Dock Limited e Klockner Ina. Industrial Plants Ltda., por encomenda da empresa brasileira Kommar Companhia Marítima S/A., consoante contrato de construção naval, firmado em 30 de abril de 1982. Seu preço final foi de vinte e cinco milhões, quinhentos e noventa e nove mil e seiscentas libras esterlinas que, ao câmbio da época, correspondiam a cerca de US\$ 36.000.000, pagos exclusivamente pela SUNAMAM/FMM; com o produto de empréstimo tomado junto ao Lloyd's Bank, mediante aval da União. (Em outro ponto deste Relatório falou-se em US\$ 32.000.000 ao tempo da assinatura do contrato de construção; a diferença de valores se justifica em decorrência da desvalorização do dólar em relação à libra esterlina). Eram as famosas operações "casadas" - cada dólar de navio/equipamento importado o Brasil obtinha US\$ 1,12 de empréstimo financeiro para qualquer finalidade.

O montante dos financiamentos e subsídios concedidos pela SUNAMAM à construção de embarcações em estaleiros nacionais era determinado pelo critério do "preço internacional"; a diferença entre o "preço internacional" e o cobrado pela indústria nacional constituía o "prêmio".

Nesse sistema, o armador firmava com a SUNAMAM um contrato de financiamento pelo qual se obrigava a pagar o correspondente ao "preço internacional", após um período de carência a se iniciar com a entrega do navio.

A SUNAMAM, por sua vez, obrigava-se perante o estaleiro a pagar o preço nacional da embarcação, até a sua entrega, de acordo com um cronograma de construção.

O subsídio à indústria, portanto, era no valor correspondente ao "prêmio", enquanto o armador recebia um subsídio derivado das condições favorecidas de amortização do financiamento, além de adquirir a embarcação por um preço inferior ao seu custo efetivo.

O sistema, a toda evidência, não contribuía para diminuir o custo dos navios nacionais, posto que em nada estimulava uma negociação eficaz entre o armador e o estaleiro. A SUNAMAM, por seu lado, padecia de dificuldades estruturais para atuar como banco.

A partir do final dos anos setenta, com a crise a que se viu submetida a economia nacional, medidas governamentais tendentes a controlar e a substituir as importações atingiram a principal fonte de financiamento do Fundo de Marinha Mercante - o AFRMM - dependente que era do volume de fretes gerados nas importações. Em vista disso, a SUNAMAM elevou o seu grau de endividamento junto a bancos nacionais e internacionais a níveis insustentáveis, até que, em 21 de junho de 1983, o Decreto-lei no. 2.035 transferiu a administração do Fundo de Marinha Mercante para o Ministério dos Transportes e investiu o BNDES na função de seu agente financeiro.

A política de subsídios para o setor foi reformulada pelo Decreto no. 88.420, da mesma data, e os critérios para alocação de recursos foram redefinidos. No sistema então implantado e ainda em vigor, o armador obtém do Fundo de Marinha Mercante um financiamento equivalente à parte do custo efetivo da embarcação, o que induz a uma negociação de seu preço e, conseqüentemente, pode resultar na modernização da indústria de construção naval tendente a reduzir custos e elevar a produtividade.

De outra parte, desde 1985, técnicos e autoridades do Ministério da Fazenda vinham elaborando estudos e gestões com vistas à extinção do AFRMM, de sorte a incorporá-lo, se fosse o caso, ao imposto de importação. Na confusa e intrincada regulamentação aduaneira do Brasil, o AFRMM era por eles considerado como o tributo mais irracional e menos transparente, por taxar os produtos diferentemente, em função apenas da distância do país de origem, permitir a participação direta das fontes arrecadadoras em seus créditos e o Ministério responsável (Fazenda, no caso), não exercer nenhum controle sobre sua arrecadação, desembolsos ou ociosidade. Releva notar que tais estudos e gestões contavam com apoio e estímulo sucessivo dos Ministros DILSON FUNARO, BRESSER PEREIRA e do então Secretário-Geral MAÍLSON DA NÓBREGA.

Sem embargo e para surpresa daqueles técnicos, foram promulgados os Decretos-leis nos. 2.404, de 23.12.87, e 2.414, de 12.02.88, firmados pelo Presidente da República e pelo Ministro dos Transportes, levando o Secretário-Executivo da Comissão de Política Aduaneira, Dr. JOSÉ TAVARES DE ARAÚJO JÚNIOR, profissional de invejável currículo, a solicitar sua demissão do cargo.

Esses diplomas mantiveram o AFRMM de 50% para a navegação de longo curso e de 20% para a de cabotagem, reduzindo pa-

na 10% o da navegação interior (antes, era de 20%). A participação direta das empresas de navegação no produto dessa arrecadação passou a ser de 100% nos casos de navegação interior e na cabotagem (antes era 50%), e de 50%, na hipótese de navegação de longo curso (14% depositados no Banco do Brasil, na já mencionada conta de cada armador, e mais 36% em conta especial, a ser rateada também entre os armadores).

Até então, os recursos do AFRMM, depositados nas contas das empresas, eram diretamente proporcionais aos fretes por elas gerados. Quem trabalhava mais, ganhava mais. Agora, entretanto, pelo parágrafo 10. do artigo 90., do Decreto-lei no. 2.404, a parcela que cabe às empresas estatais no rateio dos 36%, creditados na conta especial, é proporcional exclusivamente aos fretes por elas gerados no transporte de carga geral. Não são computadas, por conseguinte, as receitas oriundas de suas cargas a granel, o que determina que, embora as empresas estatais - FRONAPE, DOCENAVE e Lloyd - sejam responsáveis, respectivamente, por 58,95%, 61,95% e 11,4%, ou seja, cerca de 72% do total da arrecadação do AFRMM, a estas mesmas empresas cabe apenas 29,6% da Conta Especial, assim distribuídos: 0,1% à FRONAPE, 0,28% à DOCENAVE e 29,6% ao Lloyd. Já as empresas privadas, que respondem por algo em torno de 24% da arrecadação do AFRMM, recebem cerca de 70,4% da Conta Especial.

A partilha dos recursos do Fundo de Marinha Mercante, tal como prevista no Decreto-lei no. 2.404/87, é uma forma camuflada de transferência de recursos da ordem de US\$ 150 milhões anuais de empresas estatais para um pequeno grupo de empresas privadas.

Não é demais adverter que, basicamente, as empresas de navegação de longo curso, principais beneficiárias do AFRMM, são apenas 2 e os estaleiros de porte, responsáveis por mais de 80% da tonelagem nacional construída, pertencem a seis grupos, sendo que destes os três maiores responderam pela entrega de 81,3% da tonelagem produzida até 1982. Trata-se, portanto, de setores extremamente concentrados, com grande poder de pressão. Quanto à estrutura de propriedade, à exceção dos estaleiros estrangeiros, um deles recentemente nacionalizado, todos foram fundados e permanecem sob o controle de grupos familiares.

O Decreto-lei no. 2.414, de 12.02.88, por sua vez, mantendo os princípios de distribuição e os percentuais de incidência do AFRMM, estabelecidos pelo Decreto-lei no. 2.404/87, preceitua, em seu artigo 30, a "desdolarização" dos empréstimos concedidos com recursos do FMM, de origem interna, que passam a ser corrigidos pela variação da DIN. Antes, como todas as receitas das empresas financiadas tinham como referencial o dólar norte-americano, seus contratos com o FMM também eram corrigidos nessa moeda, procedimento, inclusive, aprovado pelo Conselho Monetário Nacional, consoante Resolução no. 184/82 do Banco Central. Como a alteração no parâmetro de correção dos empréstimos vinculou-se expressamente aos recursos de origem interna, nada haveria a contrapor, sobrelevando registrar, contudo, que tal dispositivo redundará numa redução equivalente a 26 milhões de DINs nas dívidas dos armadores junto ao FMM, segundo estimativa preliminar do Presidente do

BNDES - ofício 186/88, de 21.6.88 - dirigido ao Presidente desta CPI.

Se a intenção das autoridades era "repassar" - "doar", segundo alguns - bilhões de cruzados, fruto do trabalho de duas estatais e do sacrifício de toda a sociedade brasileira, a um pequeno grupo de empresas privadas, a fim de que as estas pudessem pagar seus débitos e se habilitarem a novos financiamentos junto a FMM, o legítimo teria sido o encaminhamento de projeto de lei nessa sentido ao Congresso Nacional, onde os representantes daqueles que efetivamente pagaram e pagam esses bilhões de cruzados - o povo - poderiam discutir e equacionar devidamente a questão.

Ninguém ignora a importância estratégica e econômica de nossa marinha mercante e indústria naval, mas até mesmo a construção de navios pelo Governo e seu arrendamento ou venda posterior (tudo por licitação pública) seriam, eventualmente, menos dispendiosos e socialmente mais justos do que a promulgação dos contestados decretos-leis em tela. Ressalte-se que a DOCNAVE e a FRONAPE, mercê de seus elevados índices de eficiência, possivelmente gostariam de possuir o privilégio de contar com autorização para operar também em carga geral, onde os fretes, por tonelagem, são oito a dez vezes superiores aos vigentes para cargas a granel...

Privatizar atividades econômicas costuma ser, em muitos casos, uma política governamental recomendável, correta e salutar, de grande relevância como coadjuvante da redução do déficit público. Mas o que se faz com esses decretos-leis é outra coisa: estatiza-se a cobrança e privatizam-se os recursos públicos arrecadados, que são patrimônio público. Tudo isso por decretos-leis, no ano da Constituinte, que os extinguiu. Está-se tirando do bolso de muitos cidadãos brasileiros para colocar no de poucos, talvez pouquíssimos.

Mas os instrumentos financeiros desta política continuam a depender, basicamente, do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante, ou seja, de recursos compulsoriamente arrecadados da sociedade, posto que o AFRMM é, evidentemente, incluído na composição do preço dos bens importados, que, por sua vez, compõem o preço dos bens produzidos no País, sendo, por isso mesmo, pago por todos os consumidores.

6.2.3. A política de Apoio à Constituição de uma Marinha Mercante Nacional

A semelhança do estabelecido para o desenvolvimento da indústria nacional de construção naval, a política formulada para incentivar a marinha mercante nacional baseou-se expressivamente na concessão de apoio financeiro.

Como já foi ressaltado, as encomendas de navios feitas a estaleiros nacionais envolviam a concessão de empréstimos.



aos armadores, em condições muito favoráveis.

Ao apoio financeiro, no caso da marinha mercante, alia-se uma política de concessão, autorização ou licença para a operação de linhas de navegação, cujos critérios não estão definidos em qualquer texto legal e que, embora tenham sido objeto de questionamento, por parte dos membros da CPI, ao Superintendente da SUNAMAM - Comandante MURILO RUBENS HABBEMA - ao Diretor de Navegação da SUNAMAM - Almirante ALFREDO RUTTER DE MATOS - e ao Ministro dos Transportes - JOSÉ REINALDO TAVARES - continuam um mistério ainda não decifrado.

Parece evidente, contudo, em especial face às recentes determinações do órgão no tocante às autorizações para ingresso e participação da Transroll na Conferência BEB, que a SUNAMAM inclina-se a adotar uma política de incentivo às empresas privadas, em prejuízo das estatais que operam no setor.

A esse respeito, convém lembrar que a recente Resolução no. 9.943, já referida, transfere 26% da participação do Lloyd nessa Conferência para a Transroll. E o Lloyd possui a maior frota própria de navios mercantes nacionais de carga geral. É empresa estatal com mais de 100 anos de serviços prestados ao País, desbravando mares e regiões na conquista de novos mercados a nossos produtos, realizando viagens rejeitadas pelos armadores privados. Por tudo isso, e por ter sido compelido, por interesse do Governo, a obter empréstimos externos, a efetuar transações anti-econômicas de compra de navios - como a dos Lloyd Pacífico e Lloyd Atlântico - de empresa japonesa, a US\$ 40 milhões, e dois navios porta-celulose poloneses, ao preço de US\$ 72.000.000 - encontra-se descapitalizado, inadimplente e com dívidas de mais de US\$ 100 milhões. As autoridades, além de não capitalizá-lo, ainda transferem 26% de sua quota mais rentável para uma empresa privada, detentora de apenas um navio próprio em operação e de dois em construção. Dir-se-ia que, pelos Decretos-leis nos. 2.404/87 e 2.414/88, ele foi beneficiado com uma maior participação na distribuição do AFRMM, como já exposto. Isso é verdade, mas tiraram-se-lhe, por outro lado, 26% de seu principal instrumento de obtenção desse benefício. O correto, o transparente seria a realização de licitação para o interesse de novas empresas em linhas cooperacionadas. O sistema discricionário e cartorial usado que se existe.

O apoio financeiro, até 1983, era concedido pela SUNAMAM, com recursos do Fundo de Marinha Mercante e/ou obtidos junto a bancos nacionais e estrangeiros. A partir daquele ano, o BNDES, como agente financeiro do FMM, passou a financiar os armadores (Decreto-lei no. 2.035, de 21.04.83, art. 30.).

A outorga de concessão, autorização ou licença para operar linhas de navegação, continua atribuição da SUNAMAM (Decreto no. 88.420, de 21.07.83, art. 60., VI), embora exista, no Ministério dos Transportes, um documento intitulado: "Política Nacional de Navegação e Marinha Mercante", elaborado em maio de 1987, composto de um estudo sobre a questão e de um anteprojeto de lei que prevê, entre outros critérios para a outorga de concessão

de linha, o da licitação (art. 14, 5o.).

Não se tem notícia sobre o encaminhamento do mencionado anteprojeto, a não ser por alusão contida em denúncia encaminhada a esta CPI pelo Sindicato Nacional dos Oficiais de Máquinas da Marinha Mercante. Alusão esta reiterada quando o Sr. EDSON MARTINS AREIAS, Presidente do referido Sindicato, depondo perante esta CPI, afirmou: "as mudanças se enquadram em uma proposta questionável de projeto de lei, encaminhado em meados do ano passado ao Exmo. Sr. Presidente da República pelo Exmo. Sr. Ministro dos Transportes. O Exmo. Sr. Presidente da República ainda não encaminhou tal projeto ao Congresso, ou por não julgar as alterações necessárias ou por estar ainda em fase de análise... Desconhecemos a realização de qualquer licitação nesse sentido por parte do Ministério dos Transportes/SUNAMAM. A atitude da SUNAMAM é diametralmente oposta ao projeto de lei elaborado pelo Ministério dos Transportes e encaminhado ao Presidente da República."

Conforme ressaltado anteriormente, a nova legislação que pretende por em prática a política do Governo para a marinha mercante brasileira - Decretos-leis nos. 2.404/87 e 2.414/88 - mantém, como principal fonte de financiamento do setor, o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante, finalmente definido como contribuição cobrada em virtude da intervenção da União no apoio ao desenvolvimento da marinha mercante brasileira (art. 1o. Decreto-lei 2.404/87).

Sendo essa a natureza jurídica do AFRMM, sua cobrança está, agora, sujeita aos princípios da nova Constituição aplicáveis ao Sistema Tributário Nacional, em especial ao previsto no artigo 149.

7. OS CRITÉRIOS DE CORREÇÃO MONETÁRIA DOS TÍTULOS DA DÍVIDA AGRÁRIA EMITIDOS NO PERÍODO DO PLANO CRUZADO

Os Títulos da Dívida Agrária - TDAs -, criados pela Lei no. 4.504, de 30 de novembro de 1964, são títulos especiais da dívida pública que têm por finalidade atuar como meio de pagamento das indenizações devidas aos proprietários de imóveis rurais desapropriados pela União para promover a reforma agrária, aos quais a Constituição assegura "cláusula de exata correção monetária".

A Lei no. 4.504/64, em seu art. 105, 1o., determina que os TDAs venceriam juros de 6% a 12% ao ano, conteriam "cláusula de garantia contra eventual desvalorização da moeda" e teriam suas condições e características definidos em regulamento.

O Decreto no. 59.443, de 1o. de novembro de 1966, que regulamentou a matéria, estabeleceu que os títulos teriam seu valor nominal atualizado trimestralmente, em função da variação do poder aquisitivo da moeda, pelos coeficientes aplicados às então existentes Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional - ORTN - e, à semelhança do que ocorria com relação a esses títulos, tal valor seria declarado em portaria do Ministro da Fazenda. (Decreto no. 59.449/66, art. 4o.).

Face à substituição da ORTN pela Obrigação do Tesouro Nacional - OTN -, determinada no Decreto-lei no. 2.283, de 27 de fevereiro de 1987, que, com os textos que o alteraram posteriormente, disciplinou o chamado "Plano Cruzado", fixou-se o valor da OTN para março de 1986 em Cz\$ 106,60 (cento e seis cruzados e sessenta centavos), e congelou-se tal valor por 12 meses. O Ministro da Fazenda, à época, expediu a Portaria no. 187, de 8 de maio de 1986, declarando o novo valor nominal do TDA: Cz\$ 532,00 (quinhentos e trinta e dois cruzados), congelando-o pelo período de vigência do Plano.

Em 6 de abril de 1987, tendo sido fixado o novo valor da OTN em Cz\$ 181,61 (cento e oitenta e um cruzados e sessenta e um centavos), para o mês de março de 1987, foi editada pelo Ministro da Fazenda a Portaria no. 65-A, que declarava os novos valores dos TDAs e utilizava o critério "pro rata temporis" para corrigir o valor nominal dos títulos emitidos antes, ou após, a vigência do Decreto-lei no. 2.283/86.

O jurista MIGUEL REALE, que ofereceu parecer em processo de interesse da empresa Tibagi Serviços de Obras e Administração Ltda, a qual recebera Títulos da Dívida Agrária em virtude de desapropriação amigável de imóvel rural, contesta a constitucionalidade do critério de correção monetária dos Títulos da Dívida Agrária determinado pela Portaria no. 65-A, concluindo caber à Consultoria-Geral da República representar à Procuradoria Geral da República solicitando-lhe formular Representação de Inconstitucionalidade contra a mencionada portaria.

Assinado por Fernando de Azevedo

O Sr. Consultor-Geral da República solicitou audiência prévia da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a respeito.

A solicitação foi assim justificada, no Aviso CGR no. 109, de 22 de maio de 1987, reiterado pelo, de no. 162, de 14 de julho do mesmo ano:

"Os TDAs, expressão formal de uma dívida de valor, são títulos especiais da dívida pública, providos de cláusula de exata correção monetária, que se destinam, nos termos da lei e da Constituição, a atuar como meio de pagamento das indenizações devidas aos que sofreram a ação expropriatória da União Federal, nos casos de desapropriação de imóveis rurais, por interesse social, para efeito de reforma agrária.

A alegação de inconstitucionalidade daquele ato ministerial derivaria, fundamentalmente, do alegado conflito com a regra da Lei Maior que assegura, a todo e qualquer expropriado, a garantia de compensação, traduzida na fórmula constitucional da "justa indenização".

A incompatibilidade mencionada residiria na injusta fixação de valores desiguais para um mesmo TDA, em função da data de sua emissão, circunstância esta que, sobre descaracterizá-lo, ofenderia, de modo frontal, o princípio constitucional da justa indenização, precisamente por desconhecer-se que, em face de sua específica natureza jurídica, o título da dívida agrária representa a expressão "...de um valor indenizatório, insuscetível de qualquer deflação que possa diminuir a exata correção monetária assegurada pelo art. 161 da Constituição vigente", conforme assinalou o Prof. MIGUEL REALE, em parecer sobre a matéria (v. cópia inclusa)."

A Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em Parecer de 30 de julho de 1987, manifestou-se, no entanto, pela absoluta adequação da Portaria GS-A ao ordenamento jurídico vigente, nos seguintes termos:

"Em conclusão, pode-se afirmar que:

1o.) ao Título de Dívida Agrária há de ser deferida exata correção monetária do seu valor nominal;

2o.) Tal correção, como direito do seu titular, decorre de cláusula constante do TDA, que só existe a partir de sua emissão e só a partir do surgimento do crédito é que pode ele sofrer perda de poder aquisitivo; portanto, a correção monetária incide a partir da emissão do TDA;

3o.) a Portaria no. 65-A, do Ministro da Fazenda, de 6 de abril de 1987, atribuindo ao TDA correção monetária, mediante o critério "pro rata temporis", com base na variação do valor da Obrigação do Tesouro Nacional, e segundo a data da respectiva emissão, cumpriu fielmente a cláusula de exata correção monetária, evitando que se abonasse montante maior do que o devido, nos termos da legislação pertinente;

4o.) a adoção do critério pretendido poderia ser tido, até mesmo, como ato de liberalidade por parte da Administração, que, fatalmente, caracterizaria fonte de enriquecimento sem causa por parte do detentor do título."

A vista do parecer acima transcrito, o Consultor-Geral da República emitiu o Parecer no. SR45, no qual adota, "para os fins e efeitos do artigo 24 do Decreto no. 92.889, de 7.7.86, o parecer do eminente Consultor da República, Dr. Sebastião Baptista Affonso" e assevera:

"7. O valor indenizatório, que no TDA se contém, é insuscetível de qualquer deflação. Adotado o critério "pro rata temporis" estabelecido no ato impugnado, vulnerar-se-ia frontalmente a norma constitucional que impõe, naqueles títulos especiais de dívida pública, cláusula de exata correção monetária.

A Portaria no. 65-A, editada pelo Senhor Ministro da Fazenda, não pode subsistir. Ela ignora, nas suas prescrições, um dado fundamental: a correção monetária, nos TDAs, é sempre verificada e calculada a posteriori, nas mesmas bases das variações aplicáveis às OTNs, como se deduz da Lei no. 4.504, de 1.964, artigo 105, 1o., e do Decreto no. 59.443, de 1.966, artigo 4o."

Prossegue o Consultor-Geral da República:

"A regra consubstanciada no artigo 161 da Lei Maior confere, em harmonia com o próprio sistema de proteção ao direito da propriedade, maior eficácia ao princípio constitucional da justa indenização.

Esposar entendimento contrário significaria, de um lado, nulificar, arbitrariamente, a garantia de compensação imposta pela Constituição em favor do expropriado, qualquer expropriado; e, de outro, interpretar, de maneira incongruente, o sentido e o alcance da norma constitucional."

Tendo sido emitido para os fins e efeitos do artigo 24 do Decreto no. 92.889/86, e concluindo por recomendar:

"a rerrratificação daquele ato ministerial, para o efeito de adotar-se a variação nominal plena da OTN, no reajuste do TDA, visto ser-lhe inaplicável o critério "pro rata temporis",

tal parecer formalmente vincularia a Administração Federal e obrigaria o próprio Ministro da Fazenda a rever os critérios previstos na Portaria 65-A nos exatos termos do dispositivo citado que determina:

"Art. 24. Consideram-se pareceres da CGR, para efeito dos artigos 22 e 23, os proferidos por seu titular e aqueles que, emitidos por Consultor da República ou pelo Secretário-Geral, sejam adotados pelo Consultor-Geral e submetidos ao Presidente da República." (grifei).

O artigo 22, a que o texto transcrito faz remissão, confere, em seu parágrafo 2o., ao parecer aprovado pelo Presidente da República e publicado, "caráter normativo para a Administração Federal, cujos órgãos e entes ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento."

E o também referido artigo 23, por sua vez, como que "chovendo no molhado", estatui:

"Art. 23. Na hipótese em que parecer aprovado haja concluído pela adoção de medidas a cargo de órgão ou ente federal, fica este obrigado a executá-la ou a promover-lhes a execução, de tudo informando o Consultor-Geral da República." (grifei).

Não obstante a clareza dos mandamentos legais e da expressa recomendação do parecer da Consultoria-Geral de dezembro de 1987, no sentido de ser rerrratificada a portaria inguinada de inconstitucional, não foi esta revista até o momento.

Aliás, em recente Exposição de Motivos (EM 276CR), de 16.08.88), o Sr. Ministro da Fazenda solicitou reexame da matéria, alegando que, embora o assunto envolva "controvérsia jurídica, melhor seria adotar-se interpretação que se afigura mais compatível com os interesses do Erário, a par de mais consetânea com o escopo da norma constitucional, evitando-se, destarte, a realização de despesa que pode merecer reparo do Egrégio Tribunal de Contas. Dessa maneira, os interessados que, por acaso, se sentirem prejudicados, poderão recorrer à justiça, que decidirá a questão, vinculando o Poder Público e os tomadores dos Títulos em tela".

Na hipótese, a questão que interessa mais de perto a esta CPI não é, propriamente, a de determinar a quem, entre os

ilustrados pareceristas da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional ou da Consultoria-Geral da República, assiste a razão.

Interessa verificar, isto sim, que motivos tão fortes teriam levado o Sr. Consultor-Geral a declarar, em parecer aprovado pelo Presidente da República e publicado no Diário Oficial da União, a inconstitucionalidade da Portaria do Ministro da Fazenda, esposando entendimento que, conforme afirmou perante esta Comissão o próprio Sr. Ministro da Fazenda, importaria - se adota - do - em despesas adicionais para o Tesouro da ordem de Cz\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de cruzados), a preços de julho do corrente ano.

Não há como refutar o argumento usado pelo Ministro da Fazenda na Exposição de Motivos 276(R), transcrita, ou de ele não extrair a conclusão inevitável: adotando entendimento contrário aos interesses do Tesouro, em questão jurídica controvertida, o Consultor-Geral da República assumiu posição mais apropriada aos advogados dos detentores dos TDAs do que a que lhe compete, em razão do cargo que ocupa.

Ressalte-se que a Consultoria-Geral da República integra, na forma do disposto no artigo 30., 2o., do Decreto no. 93.237, de 8 de setembro de 1986, a Advocacia Consultiva da União como "instância máxima".

É bem verdade que à Consultoria-Geral da República compete assistir o Presidente da República no controle da legalidade dos atos da Administração, inclusive mediante proposta de declaração de nulidade de ato por esta praticado (art. 4o., II "b" do Decreto 93.237/86).

Mas não é menos verdade que, na qualidade de "mais elevado órgão de assessoramento jurídico do Presidente da República" (art. 1o., Decreto no. 92.889, de 7 de julho de 1986, que "Dispõe sobre a Consultoria-Geral da República e dá outras providências"), cabe-lhe defender, em primeiro lugar, os interesses do Tesouro Nacional.

Parece evidente, da leitura dos decretos referidos, que as atribuições da Consultoria-Geral da República têm em vista, primordialmente, evitar ou dirimir as controvérsias interadministrativas. Veja-se, a propósito, os artigos 6o. a 9o. do Decreto 93.237/86 e os artigos 5o., 6o. e 28 do Decreto no. 92.889/86, muito elucidativos.

Mesmo porque, considerando-se que a Constituição assegura aos cidadãos o recurso ao Poder Judiciário para garantir seus direitos individuais, e que os advogados abundam entre nós, a atitude assumida pelo Consultor-Geral não se justificaria. Tanto mais que, na hipótese, não estamos diante de necessitados, a quem o Estado devesse prestar assistência judiciária.

8. OUTRAS DENÚNCIAS DE IRREGULARIDADES NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL

A partir do momento em que foi amplamente divulgada sua instituição, a esta CPI chegaram inúmeras denúncias de ocorrência de irregularidades no âmbito da Administração Federal. Após acurado e metucioso exame dos fatos apresentados, foram emitidos pareceres de admissibilidade ou não das denúncias formuladas, tomando-se por base a decisão adotada na segunda reunião interna da Comissão, realizada a 11.02.88. Na ocasião, foram estabelecidos os seguintes critérios para a seleção das denúncias a serem investigadas por esta CPI, em face, sobretudo, da ampla delegação de competência que lhe foi conferida pela Resolução no. 22/88, do Senado Federal.

Primeira Prioridade: denúncias de ocorrência de intermediação remunerada para liberação de verbas no âmbito da SEPLAN-PR. Tal prioridade, frisou-se, obedeceu a critério de caráter cronológico e não qualitativo;

Prioridade Ulteriores: denúncias surgidas em sequência e por consequência da primeira;

Limite Efetivo: o prazo de duração da CPI e a viabilidade de completar a respectiva investigação.

Além disso, outras denúncias autônomas foram formuladas e mereceram apreciação preliminar, por meio do chamado "juízo de admissibilidade" prolatado por relator-adjunto, para tanto designado.

Assim, são as seguintes as denúncias arroladas, com as respectivas áreas de atuação, na ordem em que chegaram a esta CPI:

**8.1. Denúncias de Irregularidades Ocorridas no Âmbito do INPS -
Relator: Senador JOSÉ AGRIPINO.**

Formuladas através do Ofício 033/GMC/88, encaminhado a esta CPI pelo Senador NAURÍCIO CORREA, dizem respeito estas denúncias à ocorrência de irregularidades quando da aquisição, pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, de 328 apartamentos, situados no Distrito Federal, e do edifício-sede da DATA-PREV, no Rio de Janeiro, durante a gestão ministerial do Sr. RAPHAEL DE ALMEIDA NAGALHÃES.

Opinou o Relator pela admissibilidade da matéria, baseando-se na análise detalhada de significativa documentação que fundamenta as denúncias, acrescida do fato de o tema já se constituir objeto de análise pelo TCU, além de a Justiça Federal de primeiro grau haver recebido e estar processando Ação Popular versando sobre o assunto em causa. A denúncia, preliminarmente instruída, foi encaminhada à Comissão de Fiscalização e Controle do Sena-

do Federal, onde está sendo processada, sendo Relator o Senador MÁRIO MAIA.

8.2. Concessões e Permissões de Emissoras de Rádio e Televisão - Relator: Senador CHAGAS RODRIGUES.

Através de ofício, o Deputado JOSÉ GENÓINO encaminhou ao Presidente da CPI, Senador JOSÉ IGNÁCIO FERREIRA, diversas publicações de responsabilidade da Federação Nacional de Jornalistas Profissionais - FENAJ -, discorrendo sobre o vertiginoso acréscimo do número de concessões e permissões de emissoras de rádio e televisão. Tal denúncia ressalta a "evidente vinculação entre o aumento de outorgas e a criação do Centrão", e "a compra de votos de Constituintes pelo Executivo", formulando severas críticas ao comportamento do Ministro das Comunicações e do próprio Presidente da República.

Com base na gravidade das denúncias e na rigorosa análise da documentação comprobatória, o Relator emitiu parecer favorável à admissibilidade da matéria como objeto de investigação por esta CPI, ressaltando, entretanto, a observância das prioridades estabelecidas a priori por esta Comissão. Decidiu-se, então, encaminhar a documentação pertinente à CPI que, funcionando à época na Casa, se constituiria para investigar tão séria denúncia.

8.3. Denúncias de Irregularidades e Atos de Corrupção Praticados pelo Sr. JÁDER BARBALHO, quando no Exercício do Mandato de Governador do Estado do Pará - Relator: Senador MANSUETO DE LAVOR.

Formuladas pelo Deputado CARLOS LEVY, Presidente do Partido Liberal - PL, Executiva do Estado do Pará, através de telex, tais denúncias perfazem o total de cinco acusações de irregularidades:

1. Caso_ AURÁ: desapropriação de um imóvel pelo Governador do Estado do Pará, cujo preço teria sido supervalorizado; a questão encontra-se sub-judice;
2. Caso_ Mello: financiamento de milhões de dólares a favor de grupos, sem garantias e com negócios fictícios, através do Banco do Estado do Pará;
3. Caso_ Nortuho: sem quaisquer outras informações dos denunciantes;
4. Caso_ Probo: aquisição de fazendas para plantação de seringa. Acusação de desvios de crédito rural repassado pelo Banco do Brasil;

5. Aquisição de duas emissoras de rádio e de jornais, coberturas, imóveis e aplicação de rendimentos do Jogo do Bicho".

Ressaltando que as denúncias não se fazem acompanhar de "documentos satisfatórios para a avaliação do mérito", o Relator emitiu parecer pela inadmissibilidade, no que se refere aos itens primeiro, segundo e terceiro, "em vista do que dispõe o art. 169, do Regimento do Senado Federal, e em conformidade com o princípio federativo da autonomia política, administrativa e judiciária dos Estados".

Particularmente no que se refere ao item primeiro, encontrando-se a matéria sob exame e instrução processual do Poder Judiciário, cabe dele aguardar a egrégia decisão.

No que tange ao item quarto, por envolver entidades federais - SUDHEVEA e BANCO DO BRASIL - o Relator opinou pela inadmissibilidade da matéria, ressaltando a obediência ao cronograma de trabalho estabelecido.

Relativamente ao item quinto, emitiu parecer pela inadmissibilidade, por se tratar de fatos que "envolvem o Dr. JADER BARBALHO enquanto Governador do Estado do Pará.

8.4. Denúncias de Corrupção e Irregularidades Formuladas contra a Direção e Funcionários da FUNAI - Relator: Senador AFFONSO CAMARGO.

Formuladas pelo Centro de Assessoramento às Populações Indígenas Brasileiras - CAPI, e pelo Cacique MÁRIO JURUNA, tais denúncias, instruídas de farta documentação, preendem-se a:

- "1. irregularidades, inclusive fraude e corrupção, do "Plano Emergencial de Saúde Yanomani", executado pela FUNAI com recursos e sob a supervisão do Projeto Calha Norte, que atestam "a intenção genocida do órgão";
2. corrupção de funcionários da FUNAI na administração de contratos firmados pelo órgão com madeireiras, para exploração de madeiras nobres em reservas indígenas; e
3. má administração do órgão".

Considera o Relator que tais denúncias, graves e bastante documentadas, não se constituem todas elas, entretanto, material passível de exame pela CPI.

Com relação ao primeiro item, opina o Relator pelo encaminhamento da denúncia e dos documentos listados à Comissão de Saúde do Senado Federal, "para que ela se pronuncie sobre sua com-

petência para examiná-los ou, se for o caso, sobre a conveniência de ser criada comissão de inquérito específica para apurá-los". Ressalta também que o material pertinente à denúncia evidencia "o possível descaso das autoridades competentes com a saúde da população indígena".

No que tange aos segundo e terceiro itens da denúncia, envolvendo funcionários e a atual administração do órgão, a documentação pertinente demonstra indícios de prática de delitos, tais como: tentativa de extorsão contra empresas madeireiras; suspeita de que a direção do órgão haja firmado contratos sem cumprir a correspondente exigência de licitação, fato apontado, inclusive, ao Tribunal de Contas da União.

Em consequência, opinou o Relator pela admissibilidade preliminar das denúncias, sugerindo fosse dirigido ofício à FUNAI, requerendo a remessa dos Processos nos. 28870000459/84 e 139/86, assim como relato das providências adotadas pela administração do órgão, em virtude das decisões proferidas pelo TCU, nos processos pertinentes.

8.5. Solicitação para Demissão do Sr. ROMERO JUCÁ FILHO da Presidência da FUNAI - Relator: Senador JOSÉ PAULO BISOL.

Acompanhada de várias cópias de matérias jornalísticas, denunciando diversas e graves irregularidades na atual administração da FUNAI, dois líderes do Movimento Indígena Brasileiro encaminharam a esta CPI solicitação de apoio para que seja deposto o atual Presidente do órgão, indicando para seu lugar o Sr. FREDERICO AUGUSTO RONDON FILHO. Tal solicitação tem sua justificativa baseada nos seguintes fatos:

- "1. denúncias vinculadas a documentos (cópias anexas) que comprometiam seriamente a administração da FUNAI à época;
2. omissão do Sr. ROMERO JUCÁ FILHO, Presidente da FUNAI, que acarretariam graves riscos aos índios do Brasil;
3. ocorrência de desvios, para o Recife, de recursos destinados à assistência às comunidades indígenas;
4. contratos "criminosos" que estariam sendo firmados pela Presidência da FUNAI, com madeireiros e mineradores em reservas indígenas, alegando existirem indícios de ocorrência de "contratos secretos".

Ressalta o Relator que "a gravidade das denúncias formuladas contra a atual administração da FUNAI não pode ficar alheias às necessárias providências dos órgãos competentes", enfa-

tizando ser imprescindível "que os interesses dos povos indígenas sejam resguardados e, além disso, que a moralidade da administração pública seja preservada".

Nesse sentido, foram adotadas diligências, visando colher informações sobre as providências já adotadas a respeito das denúncias em questão, daí resultando:

1. os itens primeiro e quarto já são objeto de acompanhamento no DPF, na Procuradoria da República, na Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia e no TCU; opinou, então, o Relator no sentido de esta CPI solicitar àqueles órgãos informações atualizadas sobre o andamento dos trabalhos.
2. quanto aos itens segundo e terceiro, o Relator emitiu parecer favorável a oficial o Ministério Público Federal, para analisar as medidas cabíveis a cada caso denunciado.

Desse modo, com relação às irregularidades apontadas contra a FUNAI, esta CPI adotou as seguintes providências:

A - enviou o Ofício no. 076/88/CPI, de 24.03.88, à Diretoria-Geral do DPF, a respeito do andamento de inquérito naquela repartição sobre o assunto em tela, cuja resposta, feita através dos Ofícios no. 274/88/O/GAB-DG, de 29.04.88, revela haver dois inquéritos da Superintendência Regional do DPF em Rondônia: o de no. 086/87 - que apura a celebração de contratos irregulares entre a FUNAI e madeireiras - presidido pela Delegada de Polícia Federal CONCEIÇÃO DE MARIA GONZAGA SANTOS; e o de no. 093/87, que investiga corrupção atribuída a funcionários da FUNAI no assunto objeto do inquérito anterior, a cargo do Delegado de Polícia Federal SÉRGIO DIAS BOTELHO;

B - encaminhou o Ofício no. 071/88/CPI, de 24.03.88, ao TCU, solicitando informações sobre o andamento da auditoria promovida por aquele Tribunal de contas da atual administração da FUNAI; através do Aviso no. 149-GP/88, de 30.03.88, o TCU encaminhou a esta CPI o pronunciamento de Plenário proferido em sessão de 10.12.87, informando também a realização de inspeção, naquele órgão, de 4 a 14 de abril do corrente ano;

C - dirigiu o Ofício no. 072/88/CPI, de 23.03.88, à Procuradoria-Geral da República, pedindo informações sobre suas conclusões a respeito da responsabilidade criminal da atual administração da FUNAI, não tendo sido enviada resposta a esta CPI;

D - encaminhou o Ofício no. 084/88/CPI, de 24.03.88, à Presidência da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia, sobre o andamento do inquérito instituído naquela Assembleia para apurar irregularidades na administração da FUNAI; a esta CPI não foi encaminhada resposta a essa solicitação.

8.6. Caso da Secretaria de Estado da Fazenda do Rio de Janeiro -
Relator: Senador AFFONSO CAMARGO.

Através de ofício encaminhado ao Relator desta CPI, o Deputado NELSON SABRÁ, Vice-Líder do PFL, solicita que o Sr. JORGE HILÁRIO GOUVEIA VIEIRA, Secretário da Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, seja ouvido por esta CPI, a respeito das irregularidades que teriam ocorrido na administração do Banco do Estado do Rio de Janeiro - BANERJ -, no período em que esteve sob intervenção do Banco Central - junho de 1986 a fevereiro de 1987 -, envolvendo: gastos com publicidade; saques sem provisão junto ao Banco Central; elevação das despesas com pessoal; créditos não honrados por empresas do Estado.

Analisando o mérito das denúncias, afirma o relator que o fato em questão "não parece ter qualquer envolvimento com a Administração Federal, estando, portanto, fora dos limites traçados por esta CPI".

No entanto, tendo em vista a gravidade das denúncias e a documentação que as substancia, opinou o Relator que se solicitassem ao Banco Central informações detalhadas "sobre os fatos determinantes de tal intervenção, e sobre conclusões a que chegou no tocante à responsabilidade da Diretoria do BANERJ à época".

9 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

9.1. Análise Crítica do Legislativo

9.1.2. Origem da Comissão Parlamentar de Inquérito Constituída pela Resolução no. 22/88 do Senado Federal

Esta CPI, constituída para investigar denúncias de irregularidades na Administração Pública, não surgiu com o objetivo de "ser contra".

Ao contrário, posto que inspirada na idéia de recuperar o prestígio da classe política, de reformular a imagem que a opinião pública tinha do Congresso, não começou nem se desdobrou com um objetivo pessoal preconcebido. Procurou pautar a sua atuação, desde o início, por uma linha rigorosa, mas isenta.

Não adotou, jamais, postura partidária ou conjuntural. Nem teve, em qualquer momento, intuito de influir em eventos políticos futuros: votou-se o mandato presidencial e a CPI continuou, como devia, investigando.

É que esta CPI, como já sublinhado, foi fruto da vontade de investigar, de elucidar e, sobretudo, identificando responsabilidades e responsáveis, de impedir que se absolvessem culpados, pela generalização inominada das culpas, e se condenassem inocentes, pela mesma generalização que abrangia, como delinquentes, os que não o sejam, apenas pelo fato de que integram a corporação onde há os que o são.

As investigações a que aqui procedemos deixaram a nu um aspecto de nosso sistema de governo decorrente talvez de uma das características mais marcantes das elites brasileiras: a filosofia de que o inteligente é "tirar vantagem em tudo e de tudo" - caldo de cultura para o processo crescente de "sucesso a qualquer preço" onde a lei, ao lado da ética, vai sendo contornada, evitada e desrespeitada -, que justifica a manutenção do sistema do favor, da concessão, nascido com a outorga secular das Capitanias, segundo a fórmula do *apogio* afetivo que gera benefício *afetivo*. Não se pode esquecer que o capitão hereditário obteve a capitania por ser amigo "del rei".

Tal sistema, que pressupõe um Governo forte, autoritário, implica centralização geográfica, personalização do poder e burocratização do processo decisório e, na medida em que as decisões são de *FAVOR* ou *RECUSA* pessoal, grupal, estimulam o privilégio, a irregularidade, o desgoverno e a corrupção.

A intermediação tem, nesse contexto, o seu habitat natural e, por ser muitas vezes o único canal de que dispõe a sociedade para se fazer ouvir pelos detentores do poder decisório e preservar seus legítimos interesses, passa a ser justificada e encarada como uma necessidade, uma inevitabilidade.

Iniciando suas investigações, conforme exposto acima, a partir de denúncias relativas a irregularidades na distribuição de verbas a fundo perdido pela SEPLAN-PR, esta CPI foi forçosamente alargando seu campo de pesquisa: começou, apurando indícios em cruzados, na casa dos milhões e com abrangência municipal. Terminou, face às informações que a ela chegaram espontaneamente, o mais das vezes em audiências públicas para tomada de depoimento e trazidas por integrantes ou ex-integrantes - usualmente do mais alto escalão - do atual Governo, por inquirir sobre irregularidades em dólares, da ordem de bilhões e no âmbito da mais elevada hierarquia federal.

Não foi a CPI que, dotada de "elogiável premonição", traçou esse roteiro. Foram as circunstâncias, o destino, as denúncias preocupantes e o dever impostergável e irrenunciável de investigá-las, com todos os ônus, desconfortos e sacrifícios que disso possa decorrer.

Tem ela um propósito, uma íntima convicção de que lhe cabia - e lhe cabe - ajudar a resgatar a imagem das CPIs, evidenciar sua utilidade prática - posto que instrumento insubstituível na tarefa de fiscalizar, uma das três competências essenciais do Legislativo, ao lado da de representar e da de legislar.

9.1.2. A Constitucionalidade da Resolução Constitutiva da CPI

Entre os inúmeros obstáculos impostos pelo Executivo à atuação desta CPI um houve que, por vincular às suas conclusões todos os órgãos da Administração Federal, dificultou e atraso sobremaneira nossos trabalhos.

Refiro-me, aqui, ao Parecer do Consultor-Geral da República que considerou inconstitucional a Resolução no. 22/08 do Senado Federal.

A afirmação feita pelo Consultor-Geral da República, da inconstitucionalidade da Resolução no. 22, do Senado Federal, se funda na inteligência dada por ele da significação das palavras "fato determinado" constantes do art. 32 da Constituição Federal então vigente.

Conforme saliente o Dr. ALAOR BARBOSA DOS SANTOS em recente parecer, tal expressão "não tem - simplesmente porque não poderia ter - o sentido restritivo da liberdade do Congresso Nacional de criar comissões de inquérito, que lhe pretendeu conferir, com sua interpretação interessada, o parecer do Consultor-Geral da República.

Fato determinado não é, como afirma o parecer, fato concreto individuado em sentido estrito. Fato determinado quer dizer fato na sua acepção mais lata, que se confunde com a da palavra questão. Empregou a Constituição a locução fato determinado.

como poderia ter utilizado a locução "questão determinada".

Justificando tal assertiva, continua o Dr. ALAOR BARBOSA: "Existe, no fundo dessa questão - da conceituação de "fato determinado" - um ponto muito importante, que não tem sido devidamente considerado por aqueles que estudaram o assunto comissão parlamentar de inquérito. Esse ponto consiste na impossibilidade constitucional de limitar a faculdade do Congresso Nacional de realizar inquéritos ou investigações necessários ao desempenho de suas funções. Essas funções são basicamente três: representativa, legislativa e fiscalizadora. Para desempenhar a função representativa - do povo e dos Estados-membros - o Congresso Nacional não precisa de fazer inquéritos: não vemos hipóteses de que a necessidade deles possa ocorrer. Para cumprir o papel de legislador, o Congresso depende, sim, muitas vezes, de inquérito, mediante os quais procura obter os conhecimentos e informações indispensáveis à sua atuação legiferante. Para fiscalizar os atos e o comportamento geral do Poder Executivo, o inquérito pode ser, e quase sempre o será, um instrumento de trabalho absolutamente necessário ao Congresso Nacional. Impossível, com efeito, fiscalizar sem conhecer, de perto e bem, a realidade em que se move e atua e de que é autora a administração pública federal. (E mesmo a administração de Estado-membro pode ser objeto de inquérito parlamentar do Congresso Federal, nos casos de intervenção federal submetida a aprovação congressional).

É interessantíssimo, e profundamente esclarecedor, observar que, no texto do Anteprojeto de Constituição remetido pelo Governo Provisório de Getúlio Vargas, em 1933, à Assembléia Nacional constituinte, e que fora elaborado pela Chamada Comissão do Itamaraty, presidida pelo Embaixador Afrânio de Mello Franco, constava, do art. 29, § 10., a seguinte proposta de redação para a norma previsora da faculdade de criar o Poder Legislativo comissões de inquérito:

"10. - A Assembléia poderá criar comissões de inquérito e fá-lo-á sempre que o requerer um quarto dos seus membros."

Como se vê, referia-se o Anteprojeto só e simplesmente a "criar comissões de inquérito" de forma ampla e sem determinação do seu objeto delas. Era essa uma forma muito mais coerente - sob o aspecto da lógica jurídica - com o princípio dos poderes constitucionais implícitos. Esse princípio permite a interpretação lógica, sistemática e teleológica de que o poder de inquirir e investigar é uma inerência ao poder de legislar e de fiscalizar.

A razão estava, pois, com o constituinte ALIONAR BALEEIRO (que anos depois seria um dos mais brilhantes Juizes do Supremo Tribunal Federal), ao propor, na sua emenda no. 955, apresentada à Assembléia Constituinte de 1946, a supressão da norma referente ao poder do Congresso de criar comissões de inquérito. A razão estava com ele por causa da implicitude inafastável do poder de inquirir no poder de fiscalizar e de legislar. Relembremos, a

propósito, uma lição de RUI BARBOSA, que foi, no Brasil, um estrênuo professor de direitos e um educador profícuo do espírito democrático do nosso povo: disse RUI a respeito dos poderes implícitos na Constituição: !

"Não são as Constituições enumerações das faculdades atribuídas aos poderes dos Estados. Traçam elas uma figura geral do regime, dos seus caracteres capitais, enumeram as atribuições principais de cada ramo da soberania nacional e deixam à interpretação e ao critério de cada um dos poderes constituídos, no uso dessas funções, a escolha dos meios e instrumentos com que os tem de exercer a cada atribuição conferida.

A cada um dos órgãos da soberania nacional do nosso regime, corresponde implicitamente, mas inegavelmente, o direito ao uso dos meios necessários, dos instrumentos convenientes ao bom desempenho da missão que lhe é conferida. Nunca a este respeito se disputou, nem mesmo no Brasil, onde até de alfabeto entre homens ilustres constantemente se contende. Querer inferir do silêncio constitucional sobre o uso de uma medida quando esta medida cabe naturalmente no âmbito de atribuições, cujas funções se quer desempenhar, inferir, digo, daquele silêncio constitucional sobre este poder da forma republicana de Governo (Constituição, no art. 34, § 33) a proibição constitucional dessa medida, é o mais frágil, mais infantil, mais frívolo dos absurdos" ("Comentários à Constituição Federal Brasileira" coligidos e ordenados por Humber Pires, Saraiva e Cia, São Paulo, 1932, págs. 203 e 204).

Insistiu RUI BARBOSA nesse ponto dos meios que devem corresponder aos fins constitucionais. "Nos Estados Unidos" doutrinou ele, "é desde MARSHALL que essa verdade se afirma, não só para o nosso regime, mas para todos os regimes. Essa verdade fundada pelo bom senso é a de que - em se querendo os fins se hão de querer, necessariamente, os meios: a de que se conferimos a uma autoridade uma função, implicitamente lhe conferimos os meios eficazes para exercer essas funções (ob. cit., pág. 206).

Em outro passo dos seus comentários sobre a nossa primeira Constituição, afirmou RUI BARBOSA: "Sempre se disse: que quem quer os fins, quer os meios, que quem confere um mandato, ipso-facto, conferido tem as faculdades necessárias à sua execução". E prossegue RUI: "Pouco importa o silêncio; esse silêncio é comum nas Constituições a todos os meios de execução, a todas as faculdades que ela outorga. Percorrei, uma a uma, todas as atribuições conferidas ao Congresso e ao pé de cada uma delas se levantará a questão: quais os meios pelos quais esta faculdade será exequível? A quem incumbirá defini-la? A quem tocará determiná-la? Por quem será escolhida? E essa escolha, essa determinação, essa definição, quando se trata do Poder Legislativo, é a ele mesmo que toca. Aci-

ma dele, nenhuma questão há senão a desta mesma Constituição, que ele vai interpretar, e se acaso no uso desse direito de interpretação a sua autoridade for coibir o direito individual, expressamente consagrado no texto constitucional, o remédio estará nos meios ordinários da Justiça" (ob. cit., pág. 218).

Alguns interessados poderão objetar que a invocação do princípio dos poderes implícitos, factível na vigência da Constituição de 1891 (que era omissa a respeito do poder do Congresso de criar comissões de inquérito), não o é agora, quando vige uma Constituição que expressamente prevê essa faculdade do Congresso Nacional. A objecção não procede. O que se pretende, ao invocar-se o princípio dos poderes constitucionais implícitos, é salientar a preponderância desse outro princípio, que é o de que a outorga dos fins implica a dos meios, e de que, portanto, o uso dos meios deve ter a amplitude dos fins. Se o Congresso Nacional tem, como um dos seus fins essenciais, o de fiscalizar os atos e o comportamento da administração pública federal (e, em alguns casos, da dos Estados-membros), necessário se torna que ele possa, para bem cumprir essa função fiscal, realizar todos os inquéritos que forem precisos, e com toda a latitude que se lhes revelar indispensável.

A compreensão clara dessa idéia tem, como corolário necessário, o de que a Constituição, sob pena de negar-se a si mesma, não pretendeu limitar o direito de investigação do Congresso Nacional, ao empregar a locução "fato determinado", no artigo 37. A palavra fato se utilizou, aí, da sua acepção mais larga possível.

Assim, para exemplificar com a atuação desta Comissão de Inquérito, fato determinado não seria apenas, como se deduz do parecer do Sr. Consultor-Geral da República a intermediação de verba pública denunciada pelo Prefeito de Valença. Se assim fosse, chegar-se-ia ao absurdo lógico de o Senado ter de constituir comissão de inquérito para cada caso de intermediação de verba pública: uma comissão de inquérito para o caso denunciado da Prefeitura de Valença, e tantas comissões quantos fossem os municípios envolvidos em casos de intermediação de verbas públicas. A absurdez da consequência demonstra a ilogicidade da premissa.

É perfeitamente constitucional a investigação do tema genérico "intermediação de verbas públicas", ainda que a partir de um único caso denunciado publicamente. E se no curso do inquérito outros casos, e outros problemas, surgem, mesmo que de natureza diversa da inicialmente invocada como fundamento e razão da criação da comissão de inquérito, e se ligam uns aos outros, e se imbricam, e se mesclam e entrelaçam, a Comissão deve (e não pode deixar de o fazer) prosseguir no inquérito, até onde for necessário, em busca da verdade dos fatos.

A locução "fato determinado" não tem, pois, repetimos, sentido restritivo da liberdade do Congresso de realizar inquéritos com que se instrua e informe sobre o que quer que seja concernente às suas funções legislativa e fiscalizadora. A significação das palavras "fato determinado" é a de tornar necessária a fundamentação do ato criador de comissão parlamentar de inquérito.

Só assim se pode interpretar essa locução, que, se tivesse alguma significação restritiva, se chocaria com o princípio de que o Congresso Nacional pode tudo o que for preciso para realizar os seus fins, como a só limitação dos direitos constitucionais que ninguém, nem mesmo o Congresso Nacional, pode infringir.

Não há área alguma, no universo das atividades do Poder Legislativo, a não ser aquela que o legislador constituinte estabeleça, que se subtraia à investigação competente ao Legislativo."

Interpretando o artigo 37 da Constituição de 1967, diz PONTES DE MIRANDA: "A investigação somente pode ser sobre fato determinado, ou, em consequência, sobre fatos determinados que se encadeiem ou se seriem." E, mais adiante: "Fato determinado é qualquer fato da vida constitucional do país, para que dele tenha conhecimento, preciso e suficiente, a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, e possam tomar as providências que lhe couberem."

No mesmo sentido pronunciou-se o ex-Senador ALUYSIO CARVALHO, ao examinar o Projeto de Lei da Câmara no. 182, de 1948, posteriormente Lei no. 1.579/52, que disciplinou as Comissões Parlamentares de Inquérito sob o regime da Carta Constitucional de 1946 que, no particular, não difere da de 1967. Diz ele: "O texto constitucional não deixa dúvida sobre a generalidade dos fins para que são criadas as comissões de inquérito. Não qualificando o "fato" que é objeto do inquérito, apenas exigindo sua inequívoca indicação, o constituinte, em realidade, nada restringiu ou condicionou, de modo que, para os efeitos em vista, o "fato" tanto é o pertinente como o estranho à atividade específica do Poder Legislativo (Parecer no. 471, de 1951, da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal).

Na realidade, a expressão "fato determinado" pretende explicitar a necessidade de fundamentação da criação de uma determinada comissão congressional de inquérito. Não pode ser entendida como restrição da matéria objeto de investigação.

Que assim deve ser entendida essa locução prova-o a posição assumida pelo constituinte ALIOMAR BALEEIRO - um dos que mais se salientaram na Assembleia de 1946 pelo seu valor intelectual e pela sua acuidade jurídica - e que se traduziu na Emenda no. 955, que pretendeu, simplesmente, a supressão, no texto constitucional, da norma referente à criação de comissões de inquérito, por desnecessária, é a seguinte a justificativa de BALEEIRO:

"É inteiramente supérflua a disposição porque, no desempenho de suas funções, ambas as Câmaras podem recorrer aos inquéritos sobre quaisquer fatos, DETERMINADOS OU NÃO (destaque nosso), assim como a todo e qualquer meio idôneo, que lhe não seja vedado por cláusula expressa, ou implícita, da Constituição. Pouco importa que disposição análoga houvesse figurado na Constituição de 1934: não era menos supérflua, nem a única a merecer essa

qualidade naquela Carta de longo curso e curta vida.

Tais comissões de inquérito sempre e sempre foram criadas pelas Câmaras inglesas e norte-americanas com poderes tão grandes, que podem trazer compulsoriamente à sua presença, prender e fazer punir "por desacato", perante a Corte de Justiça de Colúmbia, os indivíduos recalcitrantes. Nenhum dispositivo constitucional, ou da emenda à Constituição, entretanto, julgou-se necessário para esse fim. Apenas uma lei, de 1853, deu competência à Corte de Colúmbia para o julgamento dos particulares, que se rebelassem contra tais medidas, ou as dificultassem".

Essa emenda de ALIDMAR BALEEIRO parte, pois, da premissa de que, sendo as funções fiscal e inquisitória inerentes ao Poder Legislativo, desnecessário se torna expressar, no texto da Constituição, algo que é uma obviedade.

A emenda não foi aprovada. Talvez pelo receio, que tem tradicionalmente o legislador (mesmo o constituinte) brasileiro, de não explicitar, explicitar sempre e em todos os casos, ainda quando a explicitação não seja senão uma redundância inútil. O legislador brasileiro não confia senão na norma escrita; e isso lhe vem das circunstâncias e características da nossa formação milenarmente assentada na prevalência da forma escrita da regra jurídica.

Ao rejeitar a emenda BALEEIRO não quis a Assembléia Constituinte de 1946, a toda evidência, estabelecer uma limitação normativa à faculdade do Congresso Nacional de realizar inquéritos. O que ela intencionou foi tão só explicitar essa faculdade.

E não poderia ser diferente: o inquérito por meio das suas comissões é o único instrumento de cognição direta da realidade (que não se compõe de fato determinado, mas de fatos, determinados ou não) de que dispõe o Congresso Nacional. Essa cognição não pode ser parcial ou seccionada.

2.1.3. A Experiência Brasileira

É muito elucidativa a experiência construída pelo Congresso nacional através dos quase cem anos da sua existência (não deduzidos os períodos de fechamento por ato ditatorial, como o de 1930, de 1937 a 1946, e de 13 de dezembro de 1968 a 1969). Essa experiência revela uma amplitude temática, significativíssima, na criação ou nas tentativas de criação de comissões de inquérito. Devenos salientar que a Constituição de 1891 não continha norma provisora da criação de comissões de inquérito. Portanto, a experiência da Primeira República foi de certo modo consuetudinária.

ria, embora fundada, é evidente, no sistema constitucional globalmente interpretado.

(Servir-nos-emos, mais uma vez, da cuidadosa pesquisa elaborada pelo Dr. ALAOR BARBOSA no parecer acima referido).

Na sessão de 20 de agosto de 1985, o Deputado Vergne de Abreu requereu a eleição de uma comissão de inquérito que, depois de examinar "severamente a situação das companhias estrangeiras de seguros de vida, tendo em vista os seus livros, contas, balanços e todos os documentos que julgar conveniente, proponha as medidas legislativas tendentes a regularizar o seu funcionamento e a acautelar os interesses dos segurados".

Onde o fato, ou os fatos determinados? Ao contrário: investigação genérica.

Em 15 de junho de 1896, o Deputado JOSÉ CARLOS solicitou a criação de uma comissão de inquérito sobre irregularidades diversas em várias alfândegas do País: contrabandos, desvio dos dinheiros públicos, abandono de várias alfândegas pela administração.

Qual, aqui, o fato determinado? O requerente apontou fatos, mas não os determinou.

Em 26 de outubro de 1905, o Deputado Barbosa Lima requereu a eleição de uma comissão de nove deputados, para "rigoroso inquérito" sobre "as condições da gestão oficial do Banco da República por funcionários nomeados pelo Poder Executivo no quinquênio 1900-1905 e indagar das condições de segurança e idoneidade moral da Casa para onde se quer mandar, além de novos suprimentos avultados do Tesouro, os saldos do mesmo Tesouro".

Não era um assunto genérico, sem fato ou fatos determinados, o dessa comissão requerida pelo Deputado Barbosa Lima?

Veja-se a generalidade e quase vaguidade do objeto da comissão de inquérito requerida, em 31 de maio de 1916, pelo Deputado Mário Hermes, com o fim de "conhecer e apurar o grau de eficiência das forças de mar e terra". O requerimento foi aprovado em 6 de junho.

Em 22 de setembro de 1916, o Deputado VICENTE PIRAGIBE requereu, após uma série de "consideranda", a nomeação de comissões especiais de três membros cada uma "para examinarem a legitimidade da despesa e a exatidão da receita das repartições federais na Capital e nos Estados".

Qual o fato ou os fatos determinados?

Em 29 de novembro de 1927, o Deputado Azevedo Lima requereu à Câmara a nomeação de uma comissão especial de cinco membros "a fim de proceder a inquérito sobre as condições dos serviços postais da República e, especialmente, sobre a situação de conforto material dos serventuários da Repartição Geral dos Cor-

reios e bem assim sobre o estado sanitário no meio em que os mesmos operam". Assunto genérico.

No regime da Constituição de 1934, depois, portanto, que passou a constar, desnecessariamente embora, no texto constitucional, previsão sobre criação (apenas pela Câmara dos Deputados) de comissões de inquérito, houve alguns requerimentos de formação dessas comissões.

Na sessão de 16 de janeiro de 1935, o Deputado João Simplicio requereu a nomeação de "uma comissão parlamentar de inquérito sobre as condições da marinha mercante brasileira, subvencionada ou não, quanto:

a) à situação financeira das empresas brasileiras que exploram os serviços de navegação costeira e fluvial e internacional;

b) ao aparelhamento material de cada uma delas, ao estado de suas tripulações;

c) às exigências vigentes relativas à composição e número de suas tripulações;

d) aos entraves existentes nos serviços portuários e de navegação;

e) às exigências das tripulações e reclamações dos armadores".

No conjunto dos itens, uma generalidade extensa.

Em 2 de abril de 1937, o Deputado Adalberto Corrêa, com outros três colegas, requereu a nomeação de duas comissões de inquérito: uma se intitulou "Comissão de Inquérito para tomar conhecimento das investigações secretas promovidas pela Comissão Nacional de Repressão ao Comunismo"; e, a outra, "Comissão de Inquérito na Comissão Nacional de Repressão ao Comunismo". Assuntos genéricos.

Sob a Constituição de 1946, cresceu o número de comissões parlamentares de inquérito. Uma publicação do Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados, de 1983, relaciona todas as comissões de inquérito formadas na Câmara, entre 1946 e 1981: quase duzentas. Impressiona, na leitura das questões objeto das investigações verificar o caráter de generalidade dessas questões. Apontemos alguns exemplos.

A primeira Comissão de Inquérito criada na Câmara dos Deputados, após a promulgação da Constituição de 18 de setembro de 1946, foi sobre "atos delituosos da Ditadura". Requerida pelo Deputado Plínio Barreto, teve nove relatores parciais. Não concluiu os trabalhos. Atos delituosos da ditadura: uma questão de generalidade extensa.

A segunda CPI foi sobre "a situação do porto de

Santos". Onde o fato determinado? E com objetos de investigação genéricos vieram outras: CPI sobre o Departamento Nacional do Café; CPI para apurar a participação de autoridades, funcionários e agentes públicos da União, Estados e Prefeitura do Distrito Federal, notadamente os do Ministério do Trabalho, em atividades subversivas; CPI para investigar informações constantes da carta-manifesto do senhor Getúlio Vargas; CPI para estudar a crise do café, suas origens e repercussões e as medidas necessárias para enfrentá-la; CPI para apurar irregularidades ocorridas na administração do Território do Rio Branco; CPI para apurar a discriminação de que estão sendo vítimas os nordestinos que emigram para o sul do País; CPI para investigar as causas e indicar os meios eficazes para combater o encarecimento do custo de vida no País; CPI para proceder a investigações sobre o problema de energia atômica no Brasil; CPI para apurar a influência do poder econômico, corrupção, fraudes, violências e demais irregularidades praticadas no processo eleitoral, em todo o território nacional; CPI para investigar todos os aspectos da economia açucareira nacional; CPI para investigar aspectos referentes à implantação da indústria automobilística nacional; CPI para investigar as condições da construção de Brasília, organização e regulamentação de seus serviços públicos; CPI para apurar responsabilidades e denúncias sobre contrabando em todo o território nacional; CPI para estudar o problema do ensino universitário no Brasil; CPI para apurar o comportamento das comissões de sindicância e de inquérito, constituídas pelo Presidente da República, Sr. Jânio Quadros; CPI para investigar o comportamento das indústrias farmacêuticas no país; CPI para apurar irregularidades no sistema educacional de Brasília; CPI para analisar e investigar fatos ligados ao extinto Território do Acre; CPI para investigar problemas relacionados ao café; CPI para investigar as atividades da indústria cinematográfica nacional e estrangeira; CPI para investigar a situação do sistema bancário nacional; CPI para apurar as causas do impedimento da consolidação de Brasília como capital do País e sugerir medidas que devam ser adotadas para a solução do impasse em que se encontra a administração pública, em decorrência do atual funcionamento da capital federal; CPI para averiguar o sistema de vendas a crédito; CPI para investigar a situação da indústria do fumo; CPI para apurar as causas determinantes dos aspectos negativos da política de minérios; CPI para apurar as falhas dos órgãos do Governo Federal na execução dos planos de valorização da região Nordeste; CPI para investigar, em todo o território nacional, as repercussões sobre a economia popular da exploração de carnes; CPI para apurar a realidade brasileira quanto à pecuária; CPI para examinar a situação do ensino superior no Brasil. E assim por diante. Questões genéricas. Nenhum fato determinado na aceção errônea do parecer do Consultor-Geral da República.

Dentre as comissões de inquérito criadas pelo Senado Federal, já fizemos menção, atrás, a algumas cujo objeto de investigação apresenta caracteres de generalidade extensa.

Como se vê, a prática parlamentar brasileira tem ensejado uma compreensão bastante lata do que possa ser objeto de inquérito por comissão congressual. E não poderia ser diferente, por força da necessidade imperativa que tem o Congresso Nacional

de inquirir para conhecer e para fiscalizar.

9.1.4 - A Função Fiscalizadora do Poder Legislativo

A teoria da divisão de poderes, que para muitos se confunde com a própria luta da humanidade pela liberdade e pela garantia dos direitos individuais, é fundamental para a existência do Estado de Direito, aquele que se rege por normas jurídicas hierarquizadas, submetidas a uma norma superior - a Constituição.

Embora nem todos os publicistas concordem quanto ao número de poderes que compõem a soberania do Estado, todos aqueles que propugnam por formas democráticas de governo entendem ser essencial a sua divisão.

Os sistemas jurídicos ocidentais, em geral, adotam a partilha proposta por Montesquieu, entre os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Apesar do equilíbrio e harmonia que deveria existir na relação entre os Poderes, historicamente têm-se verificado períodos de alternância "no poder" de cada um deles, na observação do Professor José Luiz Anhaís de Mello ("A Hipertrofia do Poder Executivo", in: Revista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no. 42, págs. 42 a 44).

No mundo da atualidade, o Executivo tem aumentado consideravelmente o elenco de suas competências, fenômeno que não é somente brasileiro, cujo principal motivo parece ter sido a passagem do Estado "abstencionista" para o Estado "intervencionista".

O que diferencia o caso brasileiro do de outros países é o fato de que, entre nós, o crescimento das atribuições do Executivo correspondeu a um processo institucionalizado de desprestígio do Legislativo, e, em especial, da função fiscal desse último, que, minimizada e até, na prática, anulada, tornava o Congresso um poder sem poder.

A função fiscal do Poder Legislativo, por outro lado, considerada por vários pensadores políticos modernos mais importante mesmo do que sua função estritamente legislativa, sofreu, em anos recentes de nossa história constitucional, tantas limitações e entraves, seja a nível constitucional, seja a nível burocrático, que seu principal instrumento, as comissões parlamentares de inquérito, perderam boa dose de credibilidade aos olhos desencorajados dos cidadãos. A esse respeito, é oportuno citar uma informação que nos fornece WILSON ACCIOLI, no seu "Instituições de Direito Constitucional" (Forense, Rio de Janeiro, 1978, pág. 282 e seguintes). Diz ele:

"Desde que os parlamentos começaram a se estruturar e a pôr em funcionamento seus mecanismos internos - e o da Inglaterra é o modelo mais antigo - surgiu, concomitantemente, o princípio inerente à

sua fiscalização em relação aos outros poderes do Estado. Estabeleceu-se, desde logo, que a vigilância do Parlamento se erigiria no elemento fundamental de seu melhor desempenho.

Traduzindo, com perfeito descortino, o alcance dessa projeção, disse Pitt, na Câmara dos Comuns, em 1742: "Nós somos chamados o Grande Inquérito da Nação, e como tal é nosso dever investigar em cada escalão da administração pública, seja no estrangeiro ou dentro da nação, para observar que nada tenha sido erradamente realizado".

Traçava, nessa época, o grande parlamentar inglês, um esboço do que concebia como o verdadeiro papel do Legislativo: o de investigar e prover para que a administração pública bem desenvolvesse suas atividades".

Mais adiante, WILSON ACCIOLI transcreve a opinião de SCHWARTZ:

"Sem dúvida, poucos aspectos da autoridade congressional têm recebido mais atenção pública do que o poder de investigação. Às vezes, na verdade, é como se o principal papel do Congresso fosse o que, em certa oportunidade, William Pitt, o Moço, designou como Grande Inquérito da Nação. Desde a Segunda Guerra Mundial, no mínimo, o congressista como inquisitor parece que se sobrepôs ao congressista legislador. Dificilmente pode ser negado que o poder de inquirir é uma ajuda essencial à função legislativa".

Inquirir e investigar são, portanto, ações inerentes ao Poder Legislativo, exercidas pelo Congresso Nacional. É uma ação insita às suas funções essenciais. Poder Legislativo privado do poder de inquirir e investigar é uma contradição essencial e, pois, impensável. Uma das características do sistema constitucional é a de que, sempre que estabelece os fins, fornece os meios. Se o Poder Legislativo tem por fins legislar e fiscalizar é preciso que ele disponha dos meios indispensáveis à realização desses fins.

O poder de inquirir e investigar é de tal modo substancial à existência do Poder Legislativo - e, pois, ao funcionamento do Congresso Nacional - que, nos sistemas constitucionais que há mais tempo o instituíram e que mais constantemente o praticam - os sistemas britânico e americano - não existe norma escrita constitucional ou ordinária que o haja instituído ou que o regule. Nesses dois sistemas, a fonte do direito de investigar é de natureza consuetudinária. Também na Argentina o é. Na França é lei ordinária a fonte. Brasil, Bélgica e outros países têm por fonte desse direito norma de caráter fundamental.

Informa GALLOWAY, citado por AGUINALDO COSTA PEREIRA ("Comissões Parlamentares de Inquérito", Asa Artes Gráficas S.A., Rio de Janeiro, 1948, pág. 40), que a primeira Constituição "a prover sobre as Comissões de Investigação" foi, provavelmente, a de Saxe-Welmar, de 1816. Logo em seguida vieram as constituições da Bélgica, de 1831, da Holanda, de 1848 (que restringia o direito de investigar à Segunda Câmara, isto é, ao Senado) e diversas constituições alemãs, como a de Frankfurt, de 1849, e da Prússia, de 1850.

A respeito da falta de previsão, na Constituição dos Estados Unidos, do poder de investigar do Congresso Federal, esclarece SCHWARTZ, citado por WILSON ACCIOLI:

"Aliás, a despeito de sua importância, o poder de investigar é um dos que não estão, expressamente, preceituados na Constituição. Num caso relevante, a Corte Suprema se manifestou deste modo: "Não há preceito expresso investindo cada uma das Casas do Legislativo com poder de investigar e exigir testemunho, com o objetivo de exercer sua função legislativa, deliberada e efetivamente". Desde a fundação da República, o Congresso tem procedido de acordo com a presunção de que ele possui o poder de investigar, como uma consequência necessária dos poderes, que lhe são expressamente delegados. Este poder foi declarado primeiro em 1792, quando a Câmara dos Deputados nomeou uma Comissão especial para investigar o fracasso que aconteceu com o General Saint Clair e seu exército na expedição enviada contra os índios".

A Corte Suprema dos Estados Unidos, ao julgar o caso *McGrain v. Daughert*, em 1927, assim definiu o poder de investigar do Congresso:

"Nós somos de opinião de que o poder de investigação - com o respectivo processo obrigatório - é um subsídio essencial e inerente à função legislativa".

O Instituto da Comissão Parlamentar de Inquérito, afirma o Professor Ivair Nogueira Itagiba, em "Aperfeiçoamento do Estado Democrático" (Revista Forense, no. 151, pág. 56):

"Surgiu como imperativo do momento. Decorreu da precisão de se regular fato social palpável. Resultou da conveniência da fiscalização dos atos administrativos. Nasceu da necessidade do povo se informar acerca de fatos determinados, através

de seus representantes no Legislativo. Proveio do critério fornecido pela Moral na apreciação dos interesses públicos. Emarou, sobretudo na época da Revolução francesa e maiormente nos dias atuais, de normas éticas, mantenedoras do prestígio do Estado, da correção da autoridade administrativa, normas essas que, não raro, apareciam e aparecem desrespeitadas pelo arbítrio, vulneradas pelo favoritismo, malferidas pelos desmandos, vilipendiadas pela dissipação ou locupletação de bens públicos, relaxadas pela desídia na direção dos negócios de interesse direto da comunhão social, maculadas pela prática de atos reprovados da sociedade, tishnadas pela excessiva abusividade capaz de abalar os alicerces do regime, solapadas pela falta de limites dentro dos quais se realiza o que é justo, útil e proveitoso à coletividade."

Inserida no rol das atividades parlamentares, a função investigante da Câmara e do Senado constitui a expressão da própria vontade parlamentar de trazer à colação fatos relevantes do cenário político-social do País. Entende-se a CPI, pois, como uma entidade orgânica do parlamento para representá-lo, de direito e de fato, nas tarefas de elucidação que lhe foram cometidas pela maioria.

Individualiza-se nos trabalhos investigatórios do Parlamento, ademais, um compromisso correlativo entre representantes e representado que deriva do mandato que lhe foi, em confiança, outorgado pelo voto. Importa enfatizar que a defesa do reclamo popular soa como peremptória indicação do "modus agendi" do parlamentar ao qual não cabe, em princípio, dispor ou transigir, na apuração de eventos que envolvam a preservação do interesse da sociedade.

A normal deficiência organizacional do Estado, aliada às fraquezas de natureza psíquica do próprio homem impõe mecanismos de ajustamento das distorções verificadas. Nesse sentido, nada mais adequado que o próprio legislativo, a quem compete estabelecer normas de conduta para a sociedade, corrigir, após minuciosa análise dos fatos investigados, as deficiências legais que propiciaram as faltas e abusos caracterizados.

Inarredável deve ser a concentração dos esforços do segmento parlamentar no atendimento e execução do seu mandato. Discutem-se, nesse ponto, as inconveniências e os choques entre poderes. Diz o Professor Ivair Nogueira Itagiba (opus cit. pág. 64) que "Ao Poder Legislativo, na sua função fiscalizadora, dentro da norma material de sua competência de dotar o país de leis de interesse da coletividade, não se permite suprimir o conhecimento de fato de que necessita inteirar-se". Na verdade, obstar essa atividade tipicamente democrática é negar a própria vontade popular; a expressão pura dos deveres mais elementares e existenciais do parlamento, como função essencial da estrutura do Estado.

Em artigo recentemente publicado do Semanário VEJA (17.08.88, pág. 118), o Professor de Direito Constitucional da UFMG, José Alfredo de Oliveira Baracho resumiu, em termos veementes, as críticas mais comumente dirigidas às CPIs. Diz ele:

"No Brasil, desde o Império, várias foram as comissões parlamentares de inquérito que surgiram, fizeram barulho e acusaram - mas ninguém passou temporada na cadeia por lesar o Erário público. Já no século passado, alguns funcionários do Banco do Brasil e da Alfândega foram alvo de investigações que deram em nada. Na primeira República, o Congresso resolveu pôr em prova a honorabilidade do presidente Venceslau Brás. Os acusadores provaram apenas que desonesto o presidente não era. Em 1937, o deputado Paulo Martins chegou ao cúmulo de solicitar uma CPI para apurar se o próprio requerente estava ou não envolvido numa conspiração de argentinos para prejudicar a lavoura e o comércio do trigo no Brasil. O deputado assinou em baixo o documento do Congresso que o isentava de culpa. A única CPI que teve repercussão, inclusive com a utilização de habeas-corpus e mandado de segurança, foi a pendência do jornal Última Hora, na qual o jornalista Samuel Wainer foi acusado de ter sido favorecido pelo presidente Getúlio Vargas na constituição de sua empresa. O maior acusador de Wainer, no entanto, não era um parlamentar, mas um jornalista rival, Carlos Lacerda.

Consagradas desde a Constituição de 1934, as CPI nunca deram certo no Brasil. O Parlamento, que levanta a bola, se mostra quase sempre omissos - falta senso de investigação e sobra receio de descontentar redutos eleitorais e aliados partidários. A lei ordinária que rege as CPI, por sua vez, não estabelece obrigatoriedade do encaminhamento do processo para o poder competente - agravada pelo fato de não conceder à comissão o poder de julgar. As autoridades envolvidas sonham documentos, que não são obrigatórios no arrolamento do inquérito. E isso quando não se recusam a comparecer aos depoimentos. O que se vê, então, é uma grande farsa em que os protagonistas ganham notoriedade e os antagonistas, fustigados em sua respeitabilidade por acusações não comprovadas, acabam esperando o único elemento que têm a seu favor: o tempo.

Nos Estados Unidos, os tribunais concordam com o modo como o Congresso utiliza seu poder de investigação. Lá a autoridade do Congresso de investigar é tão ampla quanto sua autoridade de legislar, num claro reconhecimento de que a primeira atividade é imprescindível à segunda. Na Itália, uma CPI conseguiu fazer o que há séculos a polícia

e o Poder Judiciário não conseguiam: colocar o alto escalão da Máfia atrás das grades, junto com os seus comparsas infiltrados na polícia e na magistratura. No Japão, o ex-primeiro-ministro Kakuei Tanaka se deu mal quando ficou comprovado, nos desdobramentos de uma CPI, que recebeu dinheiro da fabricante de aviões Lockheed, dos Estados Unidos. Na época em que foi condenado, Tanaka era deputado, mas amargou quatro anos de prisão. Depois de libertado, ele até chegou a ser reeleito - o fundamental, porém, é que pagou pelo crime que cometeu."

As críticas de que as comissões parlamentares de inquérito raramente produzem resultados práticos podem parecer procedentes, mas partem da premissa, falsa, de que o Legislativo deve assumir funções próprias do Executivo e do Judiciário, ao concluir sua inspeção.

Na realidade, a atuação do Legislativo, nessa hipótese, não se pode concluir, como se concluiria um inquérito policial, pelo simples oferecimento de uma denúncia à autoridade judiciária e pelo julgamento do fato, consubstanciado em uma sentença. O inquérito parlamentar é mais amplo, por genérico e abrangente, nos seus objetivos. Indiciar pessoas poderá ser uma de suas conclusões. Além disso, incumbe-lhe também identificar erros no sistema e sugerir correções para que outras CPIs, no futuro, não sejam necessárias.

A investigação do Parlamento não perde sua natureza política pelo fato de ser investigação, ainda que esta seja ordenada, formalmente, por motivos e para fins investigatórios. Seu resultado prático é, necessariamente, distinto daquele resultante de investigação policial.

Esse aspecto foi, por sinal, muito bem lembrado pelo ex-Senador JOSAPHAT MARINHO, eminente Professor de Direito Constitucional, em trabalho intitulado "Natureza e função política das Comissões Parlamentares de Inquéritos" do qual, parece-me, não seria demais transcrever trecho.

Afirma, a propósito, o Professor JOSAPHAT MARINHO:

"Demais, os inquéritos políticos, ao lado da tarefa crítica, expositiva dos fatos irregulares verificados e definidora de responsabilidades, também proporcionam uma atividade criadora, que se reflete na elaboração da lei, como consequência da pesquisa realizada, de sorte que há, sempre, um trabalho útil, aproveitável." (Josphat Marinho: "Natureza e função política das Comissões Parlamentares de Inquérito", Revista Forense no. 151, pag. 101).

Do mesmo modo, às vezes é suficiente que o Parla-

mento divulgue suas conclusões sobre irregularidades apuradas em CPI para que se alcance objetivo dos mais importantes: o debate público, a indignação da sociedade que, forçosamente, levarão o Governo a mudar sua atitude. Respeitando o controle legítimo e democrático da sociedade.

É ainda Josaphat Marinho, em conferência sobre "A Função de Controle do Congresso Nacional", proferida quando da comemoração dos 150 anos do Senado, quem lembra:

"Para dar-lhes um exemplo, recorro a investigação que a Câmara dos Deputados fez, no regime de 46, no Banco do Brasil. As irregularidades então apuradas foram de tal alcance que o Plenário da Câmara resolveu determinar a publicação das pesquisas feitas e das conclusões a que chegou. O fato obteve tamanho realce que o Sindicato de Bancos do Rio de Janeiro requereu mandado de segurança ao Supremo Tribunal Federal, tentando impedir a execução do ato de deliberação do Plenário da Câmara dos Deputados. Felizmente, o Supremo Tribunal Federal, decidindo com muita sensibilidade jurídica e política, repeliu o mandado de segurança e considerou legítima a decisão do Plenário da Câmara dos Deputados."

Por outro lado, é indiscutível que o tratamento constitucional e regimental dessa atividade parlamentar, em anos recentes, tem-lhe imposto os mais variados entraves - a começar pela limitação ao número de comissões passíveis de funcionamento concomitante; pela antiga proibição de seus membros realizarem investigações fora da sede do Congresso e pelas dificuldades impostas ao encaminhamento de pedidos de informações - a maior parte das quais resultantes da Emenda no. 1, de 1969, à Constituição de 1967.

A par das limitações constitucionais relacionadas, o Poder Executivo tem instituído obstáculos burocráticos ao exercício da função fiscalizadora do Legislativo, em especial no que se refere ao acesso a informações e documentos de interesse para as investigações.

Os entraves são de tal ordem que um pedido de remessa de documentos dirigido a organismo da administração federal indireta, por exemplo, passa por seis autorizações até chegar ao órgão encarregado de remetê-lo à CPI. A sua remessa é feita pelo mesmo caminho de sorte que, até chegar aos parlamentares, o documento passou por 12 etapas. Quase uma via crucis!

O Governo, num Regime Presidencialista absolutista ou imperial, como o que vivíamos, ainda se dava ao luxo de obstar a investigação, com obstrução formal, que ia da anacrônica burocracia a tentativas de pública intimação, quando o inquérito ganhava notoriedade, inquietando "intocáveis".

Para o desprestígio do Poder Legislativo contribuiu, também, o crescimento da competência normativa do Executivo - cuja expressão mais aguda foi representada pela faculdade de expedir decretos-leis, atribuída ao Presidente da República pela Constituição de 1967.

Tal faculdade, aliada às características constitucionais do decreto-lei - ato normativo equiparado hierarquicamente à lei com vigência imediata, insuscetível de ser emendado; gerador, durante sua vigência, de efeitos válidos ainda quando rejeitado; com aprovação automática por decurso de prazo (arts. 46 e 55 e seus parágrafos, CF de 1967) -; à exclusividade da iniciativa presidencial em ampla matéria de legislação (art. 57, I a VI, CF de 1967); à proibição de emenda em projetos emanados da competência exclusiva do Executivo (art. 57, parágrafo único, CF de 1967) e às técnicas do prazo abreviado, do prazo de urgência e do decurso de prazo; tornaram o Presidente da República, no regime constitucional de 1967, principalmente depois da Emenda no. 1, de 1969, o principal e quase único legislador do País.

Impossível negar, porém, que o Legislativo, muitas vezes, acomodou-se a essa ordem de coisas e que, por um bom período, foi simplesmente Poder homologatório da ação legislativa do Executivo.

A concepção de equilíbrio entre os poderes não aconselha sufragar dispositivos limitadores ao ato de legislativo. Importa ressaltar que cerceamentos advindos do estabelecimento de prazo em matéria sujeita à expedição de decretos-leis, por exemplo, é uma ameaça à perfeição do ordenamento jurídico, não só quanto à forma, mas, em especial, quanto ao mérito.

Ressalta MIGUEL REALE (in "A Crise Constitucional do Brasil", Digesto Econômico, pág. 17), que "a lei não poderia ser nunca um fruto amadurecido às pressas. Pressupõe sempre uma elaboração prudente."

Ademais, na vigência da Constituição de 1967, não obstante a rejeição pelo Parlamento de um dispositivo legal baixado através de decreto-lei, seus efeitos, que vigiam de imediato, estavam garantidos, ou seja, não importava o efeito correto ou distorcido da legislação decretada. Os atos, não sendo anuláveis, incorporavam-se ao passivo da União, com evidentes possibilidades de gerar prejuízos à sociedade, quando carentes de uma maior maturação.

Em síntese, a busca de agilidade administrativa não deve comprometer a essência democrática do processo legislativo. Isto significa que não se pode compreender a prevalência de instrumentos que comprometam a legitimidade do ato de legislar, condição fundamental para garantir um mínimo de certeza jurídica nas relações sociais.

Onde o crescimento do Poder Executivo se fez sentir com mais intensidade, no regime da Constituição de 1967, foi no âmbito das leis que disciplinam os recursos públicos.

O Poder Executivo, contando com uma partilha constitucional de rendas que privilegiava a União, aliada à competência de iniciativa legislativa atribuída ao Presidente da República em matéria financeira e orçamentária e a um Legislativo cujo poder de emendar as proposições do Executivo era muito reduzido face ao disposto nos artigos 57, parágrafo único, 65 e 66 da Constituição de 1967, ficou livre para dispor, como bem lhe aprouvesse, de grande parte da renda nacional.

A alocação de recursos "a fundo perdido" é um bom exemplo desse verdadeiro direito ao arbítrio que possibilitou, como se viu em exposição anterior, o emprego de rendas públicas para favorecimentos regionais/afetivos, sem quaisquer critérios técnicos ou qualquer acompanhamento e fiscalização posteriores.

9.1.5. A NOVA CPI

A Constituição que acaba de entrar em vigor mudou, radicalmente, o panorama institucional do País.

O sistema tributário nela inserido, a par de restaurar a Federação - aumentando a competência tributária de Estados e Municípios -, determina uma partilha mais justa da renda nacional e proíbe a União de, com o imposto das demais unidades da Federação, conceder incentivos ou isenções tributárias (arts. 155 a 159 e 151, III, da Constituição de 1988).

Os dispositivos constitucionais sobre orçamento, por sua vez, devolvem ao Congresso o poder de se pronunciar sobre as metas e prioridades da administração federal, restituindo-lhe, portanto, o poder de definir os rumos do desenvolvimento nacional mediante o controle da destinação dos recursos públicos; resgatam o seu poder de emendar os projetos originados do Executivo; e, por fim, vedam o início de programas não incluídos na lei orçamentária e a instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa (arts. 165, §§ 10. e 20., 166 e 167, I e IX da Constituição em vigor).

De outra parte, o Presidente da República pede a faculdade de legislar por decreto-lei, podendo, em caso de urgência, adotar medidas provisórias com força de lei que, se em lei não forem convertidas até trinta dias depois de publicadas, perderão eficácia.

Cabe lembrar, aqui, a importância dos trabalhos desta CPI para muitas dessas inovações.

Nascida do sentimento de reação de quem via o compreensível e, espero, momentâneo desencanto do Povo contra as instituições, entre as quais por certo o Congresso, descrédito inominado e impessoal, a CPI, mesmo pressionada e constrangida por quem deveria respeitá-la, não se intimidou e chega ao final de seu período com conclusões claras e um acervo de provas respeitável e conseqüente.

A Comissão, entretanto, não valeu apenas pela redescoberta da capacidade de cobrança da sociedade para com o Parlamento, e deste, em nome da sociedade, para com o Executivo - embora este mesmo Executivo assim não o tenha entendido, ou, o que é mais provável, não o tenha querido entender.

Sua atuação foi, no momento histórico e férvido da Constituinte, eficiente canal de forças e propostas que permitiu se inserisse, no texto da Nova Constituição, uma nova - antiga proposta de CPI. Nova para nós - que a víamos, e com ela convivíamos, até o ontem bem recente, limitada e insuficiente -; antiga porque - de há muito - assim a fizeram outros sistemas jurídicos. Originalmente forte, por meio de princípios consuetudinários como na Inglaterra; nos Estados Unidos, na Argentina, ou de normas formais como na Itália, na França, na Holanda.

O certo é que a nossa CPI não apenas investigou o que lhe cabia, mas serviu de estímulo, de lembrete, de argumento e de cobrança para que constassem, na Constituição que acabamos de promulgar, dispositivos capazes de fazê-la tão eficaz e eficiente como precisará sê-lo, no jogo de "freios e contrapesos" do duradouro Estado Democrático que esperamos estar construindo.

A nova CPI tem suas funções judiciais reconhecidas constitucionalmente para que não surjam, quem sabe com que razões e interesses inconfessáveis - juristas de ocasião, com pareceres que arremedam a boa doutrina, querendo negar-lhe o poder amplo de investigar, de fiscalizar, de cobrar austeridade, transparência, informação aberta a um Executivo que deve lembrar sempre que a CPI faz tais cobranças em nome da sociedade que representa, como expressão do Legislativo, sociedade a quem este mesmo Executivo deve servir e não submeter.

A nova CPI é instância final, capaz de oferecer decisão terminativa do fato, não mais mero instrumento de encaminhamento - sujeita à aprovação de um Plenário tantas vezes palco de um jogo complexo e intrincado de interesses políticos, e pouco informado sobre os detalhes vivos e vívidos de uma investigação minuciosa.

A nova CPI, deliberando sobre o que tão bem conhece porque fruto de seu trabalho cuidadoso e detalhista de perquirição e análise, encaminhará suas recomendações, quando entender cabível e adequado, à Procuradoria-Geral da República, para que esta proceda nos moldes e termos preconizados por esse órgão investigador do Legislativo, agora com poderes judiciais constitucionalmente reconhecidos. O núcleo do poder decisório foi finalmente deslocado, com propriedade, para o Legislativo, representado pela CPI, não mais à mercê da Procuradoria-Geral, que poderia, como tantas vezes pôde, por desígnios e razões pessoais, funcionais, circunstanciais, sobrestar, até mesmo anular, o trabalho feito pela CPI, numa injustificável inversão da hierarquia democrática.

Ainda na vigência do regime da Carta de 1967, no entendimento da melhor doutrina, a autonomia de ação da CPI não

poderia, de direito, ser negada, sob pena de violação de sua natureza.

Com efeito, na lição de Ivair Nogueira Itagiba, a Comissão Parlamentar de Inquérito não é mera mandatária da Casa que a instituiu ou, conforme afirma aquele jurista, em trabalho anteriormente referido:

"... a Comissão de Inquérito de uma Câmara não é uma dependência dessa Câmara. É, consoante se manifestou o eminente Ministro LUIZ GALLOTTI, a representante da Câmara na tarefa que lhe é cometida. Dentro de seus encargos, ela fotografa, retrata, reproduz a imagem da Câmara; possui o mesmo prestígio, usa dos mesmos poderes, goza da mesma autonomia da Assembléia a que pertence. Poder-se-á dizer com DURANDO ("interpretazione e commento della Costituzione Italiana", Turim, 1948) que a Comissão de Inquérito é mesmo uma "piccola camera".

A Câmara (ou o Senado) concentra-se, substancia-se, converte-se, resume-se, reduz-se na Comissão de Inquérito, à qual são conferidos amplos poderes, de origem constitucional, para a realização dos trabalhos que lhe foram designados. ("Aperfeiçoamento do Estado Democrático", "Revista Forense", no. 151, pp. 62/63).

Na prática, como vimos, a atuação das CPIs impunham-se os mais variados obstáculos, magistralmente relacionados e sintetizados no Parecer do Consultor-Geral da República há pouco mencionado, que, a par de contestar a constitucionalidade da Resolução no. 22/88, do Senado Federal, nega poderes à CPI para solicitar, diretamente, reformas ao Poder Executivo; nega poderes à CPI para compelir a comparecer, para perante ela prestarem depoimento, cidadãos "indiciados" em inquérito policial; nega poderes à CPI, para efetuar, por seus próprios meios, busca e apreensão de papéis e documentos; e, finalmente, nega à CPI, acesso a informações recolhidos e armazenados pelo Serviço Nacional de Informações.

Todo esse longo elenco de dificuldades, embora exposto de forma erudita e recheado de citações legais e doutrinárias, na realidade não tinha amparo no sistema constitucional então em vigor.

Com efeito, o artigo 30, parágrafo único, "C", da Constituição de 1967, que, no entender do Consultor-Geral da República, autorizaria o arquivamento do pedido de informação procedente de CPI e não encaminhado pela Mesa de uma das Câmaras, por intermédio da Presidência da República, não se aplica à hipótese dada a própria natureza da CPI, a que já me referi linhas acima.

Se a Comissão Parlamentar é a própria câmara em miniatura, a Mesa da Comissão Parlamentar, como assegura o Dr. Alar

Barbosa dos Santos em trabalho aqui também já referido, "...é, no âmbito de sua atuação, a mesma Mesa da Câmara a que pertence e que representa. "Os requerimentos dela emanados têm a mesma procedência daqueles emanados daquela Mesa.

E é ainda o Dr. Alair Barbosa dos Santos quem demonstra, com lucidez e na companhia de ilustres autores, que o procedimento previsto no texto sob exame refere-se à tramitação de pedidos de informações de natureza distinta dos formulados por CPI:

"Também nesse ponto se impõe a interpretação de que o pedido de informações formulado por Comissão Congressual de Inquérito não é o mesmo a que se refere a letra 'c' do parágrafo único do art. 30 da Constituição Federal. Não é o mesmo. Tem outra natureza e utros fins. Emana de um órgão que, no exercício de suas atividades e na busca dos seus fins, necessita de uma liberdade de ação que lhe possibilite eficiência e eficácia. Assim como o Judiciário não precisa da intermediação do Presidente da República para requisitar informações e documentos pertencentes ao Executivo, também as Comissões Parlamentares de Inquérito podem dirigir-se diretamente às autoridades administrativas a fim de lhes solicitar informações e documentos.

Que os pedidos de informações referidos na letra 'c' do parágrafo único do art. 30 da Constituição Federal são coisa distinta das solicitações de informações e documentos feitas por comissão parlamentar de inquérito, prova-o a distribuição tópica dessas matérias no Regimento Interno do Senado Federal. Esse Regimento regula o ponto dos requerimentos de informações no art. 239, Seção (II) "Dos Requerimentos", integrante do Título (IX) "Das Proposições". Quer dizer: o requerimento de informações é previsto, no Regimento do Senado, como uma das espécies de proposições que se pode fazer nessa Câmara Legislativa do Congresso Nacional. A requisição de informações ou "documentos de qualquer natureza", por parte de comissão parlamentar de inquérito, está prevista no art. 173, localizado no capítulo (XIV) "Das Comissões". O Regimento do Senado regula, como se vê, em lugares diferentes e de forma diferente, dois institutos de direito constitucional e parlamentar que são, também, distintos um do outro."

Sobre a natureza e a posição dos regimentos na hierarquia das leis concordam todos os juristas, que o Regimento é a "lei do Poder Legislativo" afirmam Paulo Brossard ("Das Obrigações de Depor Perante Comissões Parlamentares de Inquérito Criadas por Assembléia Legislativa", Revista de Informação Legislativa, no. 69, pp. 22 e seguintes); Roger Bonnard ("Les Règlements des Assemblées Législatives", p. 5); e Barthélemy et Duez (Traité de

cia.

O juiz de direito pode mais: ele pode decretar a prisão da testemunha faltosa, por prática do crime de desobediência. Nesse caso, a faculdade de decretar a prisão de testemunha faltosa, concedida ao juiz pelo nosso sistema Jurídico, se funda na permissão constitucional da prisão em flagrante, também regulada no Código de Processo penal, art. 301 e seguintes. Testemunha que desatende a intimação judicial para depor comete crime de desobediência (art. 330 do Código Penal), e considera-se em flagrante no momento em que o juiz toma conhecimento do ato da desobediência. O crime de desobediência é "infração permanente", e se compreende na previsão do art. 303 do Código de Processo Penal:

Art. 303 - Nas infrações permanentes, entende-se o agente em flagrante delito enquanto não cessar a permanência.

Se o presidente de comissão parlamentar de inquérito, no âmbito da comissão, dispõe de todos os poderes inerentes à autoridade de um juiz de direito; se o juiz de direito pode decretar a prisão (em flagrante) da testemunha que, regularmente intimada, lhe desatende à intimação para depor; Ipso facto, o presidente de comissão parlamentar de inquérito pode decretar a prisão - em flagrante - da testemunha que, regularmente convocada, não comparece para depor.

Ademais, é preciso não esquecer que a prerrogativa, ou direito, ou direito-dever, de prender em flagrante assiste a toda pessoa: a "qualquer do povo", nos termos do Código de Processo Penal, como a não poderia ter o presidente de comissão parlamentar de inquérito?".

Sobre a possibilidade de a CPI determinar a busca e apreensão de documentos, basta transcrever o que diz a respeito Pontes de Miranda, em comentário sucinto e não contestado:

"As buscas e apreensões são permitidas quando há razões fundadas para se terem como indispensáveis. Realizam-se por intermédio da autoridade policial, ou por mandado da comissão de inquérito" ("Comentários à Constituição de 1967", Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1967, pág. 59).

De todo o exposto, fica evidente que também a última dificuldade imposta à atuação da CPI no parecer do Consultor-Geral da República, a impossibilidade de ter este acesso a informações ou documentos sigilosos, também, não tem amparo na legislação nem na elaboração doutrinária.

Droit Constitutionnel, 1926, p. 482), por este citados.

Paulo Brossard, por sinal, transcreve a respeito a lição de Rui Barbosa:

"não há nenhuma diferença essencial entre a lei sob a sua expressão de regimento parlamentar e a lei sob a sua expressão de ato legislativo. As instituições que debaixo destas duas formas se consagram apresentam em comum o caráter de império e inviolabilidade a respeito dos entes, individuais ou coletivos, a cujos atos e relações têm por objeto servir de norma. Espécies de um só gênero, entre si não se distinguem uma da outra senão na origem de onde procedem, no modo como se elaboram, e a na esfera onde têm de imperar; porque a lei é o regimento da nação, decretado pelo seu corpo de legisladores, e o regimento, a lei de cada um dos ramos da legislatura por ele ditado a si mesmo.

Mas entre as duas espécies a homogeneidade se estabelece na substância, comum a ambas, do laço obrigatório, cirado igualmente num caso e no outro, para aqueles sobre quem se destina a imperar cada uma dessas enunciações da legalidade" ("Compendios à Constituição", v. II, pp. 32 e 33; v. III, p. 266)."

Quanto ao poder, a CPI, compellir indiciados a prestarem depoimento, o Dr. Alair Barbosa dos Santos, ressalvando a inexistência da figura do "indiciado" nesse tipo de inquérito, cita trabalho do ex-Senador Paulo Brossard, já referido, em apoio de sua tese de que as CPIs "têm poderes para ordenar, ex officio, a condução coercitiva de testemunhas que se recusam a comparecer" e que incorreram, conseqüentemente, no crime de desobediência.

Tendo em vista o disposto no artigo 177, parágrafo único, do Regimento Interno do Senado Federal, que manda aplicar aos atos processuais das comissões parlamentares de inquérito, subsidiariamente, as disposições processuais penais, conclui o Dr. Alair B. dos Santos, a respeito:

"Nos termos, pois, do quadro das normas legais aplicáveis ao caso de testemunha recalcitrante ou faltosa, o presidente de comissão parlamentar de inquérito tem os poderes próprios de um juiz de direito. Verificando que testemunha regularmente intimada não compareceu à audiência marcada, e incorreu, pois, no crime de desobediência, o Juiz de direito poderá requisitar à autoridade policial que traga a testemunha faltosa, ou que um oficial de justiça a conduza à sua presença, para ser inquirida; o oficial de justiça, no cumprimento de sua tarefa, poderá solicitar, se julgar necessário, o auxílio da força pública, isto é, da poli-

Se a CPI representa a Casa que a constituiu, se a CPI tem os mesmos poderes que esta, se o que justifica a sua existência mesma é poder de inquirir inerente ao Poder Legislativo, a existência, na esfera do Executivo, de conhecimentos que não possam ser transmitidos ao Legislativo é inconcebível.

Como assegura o Dr. Alair Barbosa dos Santos:

"Embora o Serviço Nacional de Informações preste serviços especialmente, por força da lei (4.341, de 13 de junho de 1964) que o criou, ao Presidente da República e ao Conselho de Segurança Nacional, é claro que ele se liga também ao Congresso Nacional, como órgão do Estado e da soberania nacional, pelo mesmo vínculo constitucional que o liga ao Estado. Tudo o que o Presidente da República deve saber, o Congresso Nacional o pode saber, com a cautela, sempre imposta pela natureza do objeto de conhecimento, do sigilo exigido pela segurança do Estado e da própria Nação".

O exame que aqui fizemos sobre a atuação do Executivo na administração dos recursos públicos, certamente terá contribuído para que se proibisse a criação de novos fundos e, em especial, para a extinção dos hoje existentes, se não ratificados pelo Congresso Nacional dentro de dois anos (art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias).

Da mesma forma, o fortalecimento das comissões parlamentares de inquérito, que passam a ter poderes de investigação próprias das Autoridades Judiciais (art. 58, § 3o., Constituição de 1988), deverá-se também à atuação desta Comissão, cujos membros não se intimidaram diante das inúmeras pressões e ameaças que sofremos durante os meses em que trabalhamos juntos.

Assim, pelo que projetou, além das fronteiras de sua investigação, também valeu o esforço, recompensou o empenho.

Fica, na ação concretizada pela nova Constituição, a garantia de que outras CPIs, no amanhã, não terão, como esta, de conviver com os espequinhos da burocracia orquestrada para empernar; não terão de sujeitar-se aos formalismos propositados e dirigidos a retardar o procedimento investigatório; não terão de esperar por deliberações dos qe, demissíveis "ad nutum", sentiam-se manietados para exercer a autonomia que não tinha e que deveriam ter, numa incoerente arquitetura jurídica do faz-de-conta democrático em que o fiscal era obrigado a submeter-se ao fiscalizado sob pena de deixar de sê-lo; não terão de aceitar e fazer desafios entre o grotesco, o heróico e o sacrificado para superar as "blefes" dos que não conseguem conviver com a Democracia e para afastar os gritos desesperados e histéricos dos "bufões", de papel tão triste, sempre solícitos no servir os poderosos com vistas a impedir que a sociedade saiba mais a respeito dos que sempre pensaram que podiam tudo, e que realmente podiam muito, mas não tudo.

De agora em diante, esses percalços - lamentáveis por um lado, deprimentes, por outro, mas que terminaram por ser estimulantes - não mais ocorrerão, para inquietação dos que, como as toupeiras, não conseguem conviver com a claridade solar do fato verdadeiro e da investigação aberta.

Não obstante o esforço de reconstrução nacional cristalizado indelévelmente no perfil da nova Carta Constitucional, repousa nos ombros do homem público brasileiro, talvez, a responsabilidade de concretizar, ainda, a sua maior tarefa, qual seja a de promover a transformação cultural da Administração Pública, que só será factível no exato momento em que os poderes instituídos tiverem a corajosa atitude de reprimir, cada qual na sua esfera de competência, os abusos que dilapidam o Erário público.

De nada adianta o direito, se não houver quem o cumpra; de nada adianta conceder poderes ao Legislativo, se o Parlamento não os exercer; de nada adianta o voto se o eleito não souber honrá-lo; e de nada adianta reclamar o esforço nacional, se o próprio Estado está a esvaír-se por força de sua degenerescência. Há, portanto, um desafio latente no peito de cada um do povo, que consiste em devolver ao Estado democrático a credibilidade que ele necessita, e isto só encontra guarida na perene supressão de "institutos" deploráveis, como o do fundo perdido, e o do favorecimento "intuito pessoal", exemplos marcantes de corrosão dos valores públicos que ataca qualquer administração cautelosa.

Talvez seja esse o momento crucial da sensibilização do Parlamento, sem embargo todo o seu empenho ao longo da História, para a revitalização do Poder Público que devolve à sociedade a necessária confiança de que necessita para progredir.

Questiona profundamente a nação brasileira o futuro que se lhe descortina. É nesta conjuntura de indagações múltiplas que precisam surgir esperanças devidamente fundadas em princípios éticos, que devem escapar à contaminação dos interesses menores de grupos e indivíduos.

Vislumbra-se, em consequência, a necessidade de uma ingente e profunda modificação conceitual, onde a definição de composição "política" não há de compreender a violentação dos interesses da sociedade nacional.

O que se postula, em última análise, é o progresso de todos que advém da real imparcialidade em termos de gerência da coisa pública, que deve se lastrear nos mais puros preceitos da moral e dos bons costumes.

como se diz Que assejem, enfim, os desvios de qualquer natureza ~~espancados~~ de forma irretratável do cenário político-administrativo do Estado brasileiro, compromisso que cada um, segundo sua competência, urge assumir, ainda que não verbal ou expressamente, mas pelo menos, no âmago de suas consciências".

A hipertrofia do Executivo "moderno" dissociar-se

cada vez mais dos fundamentos democráticos que a sociedade pluralista contemporânea exige. As fórmulas concentradoras de poder exigem posturas verdadeiramente autênticas à prevalência do bem-comum, de vez que, na ânsia de sua própria reprodução, divergem, estruturalmente, dos pressupostos básicos de gestão do Estado, quais sejam os de garantir a liberdade civil, individual, política e econômica, com base na dignidade humana, obedecidos, inarredavelmente, os preceitos letais.

Para tanto, não basta que se expresse o poder legiferente da vontade popular que se materializa no arcabouço jurídico-constitucional. Há que se erigir mecanismos supragrupais com poderes de alijar do processo político as fórmulas individualistas de administrar a República.

É, pois, no fortalecimento dos Poderes Judiciário e Legislativo que se vislumbra o estabelecimento dos controles mútuos da máquina pública, fator de essencial relevância à preservação do ideário democrático, que propugna pela supremacia do interesse coletivo, em detrimento de qualquer outro.

Essa visão equânime e balanceada dos Poderes do Estado, por certo acatada "prima facie" por qualquer cidadão, que procure entender as bases da Ciência Política, não se mostra rigorosamente eficaz para contornar as intrincadas vias de composição do poder político. Posturas meramente discursivas não constituem fórmulas renovadoras factíveis de reabilitar a harmonia e o equilíbrio das funções estatais. Há que se levar em conta que o Parlamento não pode prescindir de adotar uma decisão política e histórica que o integre ao processo de formulação e controle das ações governamentais como Poder legalmente constituído que é, haja vista o advento do novo texto constitucional.

As premissas em linhas anteriores expostas remetem à consideração um ponto de relevo dentro desse contexto, ou seja, a necessidade de se institucionalizar o procedimento fiscalizatório das duas Casas Legislativas. Insta, destarte, desenvolver, através dos mecanismos constitucionais e regimentais, atuante sistema de freios e contrapesos ao Leviatã estatal, que pode olvidar as críticas da sociedades, mas não pode fugir à legítima sujeição que lhe devem impingir o Judiciário e o Legislativo.

Desconta, assim, o trabalho de fiscalização mútua dos poderes como apanágio da Democracia, semente da preservação das liberdades; garantia inabalável da Justiça e da credibilidade. Seja talvez esta última idéia, a busca da confiança, da credibilidade, a forma maior capaz de estimular a nação a construir novos horizontes que tenham no primado do verdadeiro sentimento nacionalista, expresso muito mais em ações do que na retórica, o paradigma de todos os atos públicos.

A análise dos depoimentos ouvidos por esta CPI, e dos documentos que a ela chegaram no curso das investigações, conduz à conclusão de que, em quatro dos episódios expostos na parte inicial deste Relatório (itens 2 a 5), o Sr. Presidente da República teria praticamente algumas das ações relacionadas na Lei

no. 1.079, de 10 de abril de 1950, que "Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento".

No sistema constitucional vigente, o Presidente da República só carece da chamada "responsabilidade política", que é peculiar ao regime parlamentarista e resulta do descompasso entre as diretrizes do Governo e a vontade da maioria parlamentar.

Os crimes de responsabilidade não têm despertado a atenção dos doutrinadores pátrios. Torna-se, portanto, imprescindível proceder, aqui, ao exame de suas características, a fim de verificar se o Senhor José Sarney, como Presidente da República, em algum deles incorreu.

9.2.1. Crimes de mera conduta

As figuras típicas da Lei no. 1.079 realizam-se independentemente de resultado, já que nelas não há menção ao dano decorrente da conduta do agente. Esta, no caso, é considerada tão grave e ofensiva ao interesse nacional que, por si só, basta a configuração dos crimes de responsabilidade.

Pertencem, pois, à categoria dos delitos formais ou de mera conduta, assim conceituados por AMIRAL BRUNO: "São aqueles em que não há pretender destacar do comportamento do sujeito um resultado a ser tomado em consideração pelo direito; o que acontece é que, com a própria atividade realiza-se o resultado. O que tinha de ocorrer ocorreu. (...) Para que a consumação se repude completa, não é preciso verificar-se mais do que a simples ação ou omissão do sujeito. O resultado de dano ou de perigo prescinde de ser apurado" (ob. cit., II/221).

No mesmo sentido, Hélio Iornaghi: "No crime formal, o comportamento é julgado perigoso ou danoso a priori e no material a posteriori. No primeiro caso, diz o legislador: praticar tais atos, porque deles resulta perigo ou dano, pena tal. No outro: praticar atos tais que deles resulte perigo ou dano. Tanto nos crimes formais quanto nos materiais a ação é danosa ou perigosa, isto é, dá lugar a um evento. Mas na segunda hipótese o evento se determina pela ação e na primeira a ação pelo evento" ("A questão do crime formal", apud Frederico Marques, "Curso de Direito Penal", Saraiva, 1a. ed., II/333).

Nelson Hungria não adere a essa classificação, por entender que "a toda ação ou omissão penalmente relevante corresponde um *eventus damni* ou um *eventus periculi*, embora às vezes não seja perceptível pelos sentidos" ("Comentários ao Código Penal", Forense, 4a. ed., II/13). Assim também Battaglini ("Direito Penal" Saraiva, 1964, p.175).

No entanto, a divergência do grande exegeta do Código Penal não o levou a afirmar que todos os crimes, para consumar-se, devam provocar lesão, pois aceita que o resultado consista num mero perigo ou dano, tal como explicado na Exposição de Motivos de Francisco Campos. "O projeto acolhe o conceito de que não há

crime sem resultado. Não existe crime sem que ocorra, pelo menos, um perigo de dano e sendo o perigo um 'trecho da realidade' (um estado de fato que contém as condições de superveniência de um efeito lesivo), não pode deixar de ser considerado, objetivamente, como resultado, pouco importando que, em tal caso, o resultado coincida ou se confunda, cronologicamente, com a ação ou omissão."

A divergência, como se vê, é meramente nominalista. Para superá-la basta adotar a divisão proposta por Jiménez de Azua, qual seja a de delitos de lesão e de delitos de perigo, sendo estes classificados "en delitos de peligro concreto y delitos de peligro abstracto. En los primeros se exige, para que pueda decirse que el hecho encaja en el tipo, la demostración en cada caso de que realmente se ha producido el peligro. En cambio, en los segundos, si bien el delito representa un peligro específico de los bienes jurídicos protegidos, la consecuencia penal no depende de que se demuestre en el caso concreto la situación de peligro especial" (La Ley y El Delito, Editorial Sudamericana, Bs. Aires, 5a. ed., p. 215).

Aceita, ou não, a categoria dos crimes de mera conduta, certo é que a configuração dos delitos ora em exame não depende de lesão, nem de efetivo risco de lesão, basta o perigo abstrato decorrente da conduta, confirme a definição típica legal.

É o que se dá, por exemplo, com o crime de atentado à lei orçamentária, cujo tipo se realiza por inteiro, independentemente de lesão ao Erário ou da ocorrência de efetivo risco de lesão, bastando o perigo abstrato provocado pela inobservância de tal norma.

Trata-se, também, de crime de forma livre. Visto que não se exige, para a realização do tipo, a prática de atos previamente descritos no momento preceptivo da norma penal. A conduta pode consistir, assim, na expedição de decreto-lei, decreto, autorização de alocação de recursos, etc.

No que diz respeito ao elemento subjetivo, cumpre notar que tais crimes são punidos, tão-somente, a título de dolo, por isso que, tanto no texto constitucional, como no da lei, não há referência à modalidade culposa.

O dolo, aqui, consiste no simples querer realizar a conduta típica, pois tais infrações são de mera atividade. Aplicável o ensinamento de Atqolissi, citado por Frederico Marques: "Em tais casos, para existência do dolo não se pode exigir a previsão e vontade do evento; pelo simples motivo de que esse não existe. Basta, em tal hipótese, evidentemente, que o agente tenha querido a ação ou omissão que por si só constitua delito" (ob. cit., II/200).

Diante de tais considerações, inafastável a conclusão de que muitos dos fatos apurados pela Comissão, e praticados pelo Senhor José Sarney e seus Ministros, configuram crimes de responsabilidade, como, a seguir, será demonstrado.

9.3. Adequação típica dos fatos apurados pela CPI.

9.3.1. A alocação de recursos "a fundo perdido" para Municípios, por intermédio da Secretaria do Planejamento, na gestão do ex-Ministro Aníbal Teixeira de Souza, caracterizou-se pela ausência total de critérios na escolha de seus destinatários e pela inobservância dos procedimentos e rotinas até então adotados.

Ficou apurado que essas verbas foram distribuídas até ao sabor de motivações e interesses pessoais, em atenção a solicitações de pessoas, como no caso do Sr. Sérgio Menin, primo do Sr. Aníbal Teixeira intimamente vinculadas, inclusive, ao ex-Ministro e do Presidente da República.

O episódio da concessão de recursos ao Município de Pinheiro, do Estado do Maranhão, põe a descoberto o tipo de motivação que informava, em certas circunstâncias, o processo decisório do Palácio do Planalto.

Com efeito, esse pequeno município, do qual é natural o Senhor José Sarney e cuja receita orçamentária, no ano de 1987, importava em Cz\$ 44.985.550,00 (quarenta e quatro milhões, novecentos e oitenta e cinco mil, quinhentos e cinquenta cruzados), foi contemplado, pela via da SEPLAN, com verbas a fundo perdido no valor de Cz\$ 282.985.000,00 (duzentos e oitenta e dois milhões, novecentos e oitenta e cinco mil cruzados). Ou seja, quantia seis vezes superior à receita prevista no orçamento municipal daquele ano. Além disso, houve, no ano de 1987, a liberação de Cz\$ 164.000.000,00 (cento e sessenta e quatro milhões de cruzados), para a construção de um aeródromo.

Tais dados, levantados pelo eminente Senador Maurício Corrêa, levaram-no a concluir que "o Senhor Presidente da República formalizou o comprometimento de recursos pertencentes à União, em proveito do Município de Pinheiro, pela única circunstância, nunca desculpável, de que essa cidade lhe serviu de berço natal; e que, depois de autorizar o esquivo emprego de valores tão altos, com dano para o Erário Federal, ordenou a remessa repassada de inaceitável liberalidade, com nítida exorbitância dos poderes constitucionais e sem o mais tênue resquício de amparo legal. A agravar-lhe a conduta, anda emerge dos fatos a revelação de que a execução do próprio plano de urbanização da cidade e de sua periferia pendeu de expressa anuência do Chefe do Governo, o que materializa a ilação óbvia de vinculá-lo à situação de falência da Prefeitura de Pinheiro, diante da obrigação assumida com a Construtora Andrade Gutierrez S.A., primeira e principal beneficiária dessa sucessão de descabros de que a municipalidade foi a um só tempo palco e protagonista".

Impressiona que, na aplicação de recursos dessa natureza, 44,62% tenham sido destinados aos Estados do Maranhão e Goiás Gerais, tocando a todos os demais os restantes 55,32%.

E para esse proceder tão pouco equânime não se encontra explicação nas Exposições de Motivos que precederam as autorizações presidenciais. Tais documentos, releva notar, não pas-

sam de justificativas em forma, vazias de conteúdo.

Mesmo quando provocado pela Comissão, o Senhor José Sarney deixou sem resposta a seguinte pergunta que lhe foi dirigida:

"Como V. Exa. explica que as aplicações de verbas a fundo perdido, desse Fundo de Auxílio aos Municípios, tenham sido alocadas para os Municípios do Estado do Maranhão 17,79%, enquanto que 26,83% delas couberam aos Municípios do Estado de Minas Gerais, restando para todos os outros Municípios de todos os demais Estados da Federação, apenas 55,38%, sendo V. Exa. e o ex-Ministro ANÍBAL TEIXEIRA, respectivamente, cidadãos maranhense e mineiro?"

Incompreensível esse silêncio, mesmo para quem entenda não subsistente o dever jurídico de o Presidente da República submeter-se a questionários de Comissão Parlamentar de Inquérito.

É que perdeu oportunidade ímpar de esclarecer fato da maior gravidade. Se considerou desprimoroso prestar contas aos representantes da Nação, não poderia esquecer que não podem pairar dúvidas sobre a honra do Presidente da República. Cumpria-lhe, por isso, pelo menos, dirigir-se diretamente ao Povo, pelos canais de comunicação de que dispõe e contestar, de forma precisa, os fatos trazidos ao conhecimento da Comissão e que esta, lisamente, deu-lhe ciência, no afã de esclarecê-los.

Face a essa omissão, resta inabalável a conclusão de que, na gestão dos recursos destinados aos Municípios, as decisões presidenciais desbordaram os limites da discricão, chegando ao puro arbítrio.

De outro lado, o frenético ritmo de trabalho imprimido na Secretaria do Planejamento fez com que os pedidos dos Prefeitos Municipais deixassem de tramitar pelos órgãos especializados da Pasta. A Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios (SAREM) não recebia os expedientes com vistas à elaboração de Exposições de Motivos, nem havia prévia coleta de informações técnicas e financeiras. No caso do convênio com a Associação Brasileira de Municípios, por exemplo, houve desprezo por pareceres técnicos (fls. 109/110). Assim, ao serem submetidos a despacho do Presidente da República, os processos não se encontravam devidamente instruídos.

Esse acodamento na condução dos processos propiciou o surgimento de "vendedores de facilidades", como os denominou Michal Gartenkraut (fls.).

No que respeita à presença de intermediários, significativo é o caso do Município de Valença. Seu Prefeito, José Gomes Graciosa, que simulou, aos agentes do delito de corrupção ativa, seu assentimento às propostas que lhe faziam, declarou a esta Comissão haver sido procurado por Alencar Guimarães, o qual lhe ofereceu a importância de Cr\$ 16.000.000,00 (dezesseis milhões de cruzados) para obras de pavimentação. Para receber essa verba,

cujo vulto pode se aferido pela comparação com o total da receita do Município, orçada em Cz\$ 27.000.000,00 (vinte e sete milhões de cruzados), havia condições a serem observadas.

Com efeito, a concorrência deveria ser realizada de tal modo que somente empresas ligadas a esse intermediário tivessem possibilidade de vencer. O projeto da obra ficaria a cargo da empresa Hidrossistema, controlada por Sérgio Menin Teixeira, primo do ex-Ministro ANÍBAL TEIXEIRA; que com ele despacharia diretamente o expediente, por fim, a título de "comissão", segundo se disse, 50% do valor da verba liberada destinaria-se à remuneração de pessoas integrantes da denominada "turma do Ministro".

Além de obter tais recursos para seu Município, ao Prefeito foi prometida gratificação de 50%. o pagamento dessas propinas encontraria cobertura na própria verba liberada, visto que, para a execução da obra prevista na concorrência, na realidade, não seria despendida mais do que a metade do que receberia do Governo.

A integral e rápida liberação dessa verba, a partir da anuência do prefeito Municipal de viçosa, bem demonstra a existência de intermediação criminosa no âmbito da Secretaria do Planejamento, também alvo de investigação da Polícia Federal.

Outrossim, as inúmeras cópias de contratos de intermediação, trazidas ao conhecimento desta Comissão evidenciam dois fatos, a saber: a) dificuldade de acesso direto dos Prefeitos Municipais ao Gabinete do Ministro; e b) a bem sucedida atuação das empresas de intermediação.

Mais grave consequência do desmando administrativo foi a prática de alocar recursos sem cobertura orçamentária.

A respeito, a prova coletada pela Comissão não deixa lugar a dúvidas. Com efeito, o ex-Ministro ANÍBAL TEIXEIRA DE SOUSA, fora alertado por Michal Gartenkraut, Secretário-Geral (fls.), e Antônio Augusto Reis Velloso, Secretário da SAREM (fls.), de que as fontes para atendimento dos pleitos dos Municípios - Fundo Especial e E.G.U. - haviam se esgotado.

O próprio Presidente da República, é certo, também estava ciente de que vinha aprovando Exposições de motivos sem cobertura orçamentária, visto que, em de 1987, foi alertado por seu Secretário Particular, Jorge Murad, o qual, ao ser inquirido por esta Comissão confirmou o fato (fls.).

De nada valeram essas advertências. As alocações continuaram essas advertências. As alocações continuaram a ser autorizadas, sendo as deficiências apontadas supridas por meio da Reserva de Contingência, que também se esgotou, tornando necessária a aprovação de crédito de oitenta e oito bilhões e trezentos milhões de cruzados no fim do ano de 1987, para pagamento do reajuste dos servidores civis e militares, e de dezesseis bilhões e setecentos milhões de cruzados para outros fins.

Dessa forma, o ex-Ministro Anibal Teixeira e o Se-

nhor José Sarney concorreram para o aumento do déficit público e, via de consequência, para a intensificação do processo inflacionário.

Contrariam as normas e princípios que regem a administração dos recursos orçamentários, haja vista que a Reserva de Contingência, como a própria denominação indica, tem por escopo atender a despesas excepcionais, objetivo este que não perdeu sua razão de ser, mesmo com as alterações introduzidas no art. 91 do Decreto-lei no. 200, de 1967, pelo Decreto Lei no. 1.743, de 1980. Acentue-se que nas Exposições de Motivos aprovadas, os recursos alocados não se destinaram a obras inadiáveis a serem executadas nos Municípios. O citado exemplo do Município de Pinheiro é por demais ilustrativo, tornando despiciendas quaisquer considerações adicionais.

9.3.2. Infringiram, ademais, os preceitos que regulam a execução orçamentária, face à alocação de recursos de dotações esgotadas, provocando a edição da Lei no. 7.634, de 3 de dezembro de 1987, que entrou em vigor no dia imediato, data esta posterior àquela da publicação do Decreto-lei no. 2.364, de 22 de outubro de 1987, e o Decreto-lei no. 2.365, de 27 de outubro de 1987, através dos quais, como já afirmado linhas acima, resultaram aumentados os vencimentos e soldos dos servidores civis e militares, a partir do dia 10. daquele mês e ano.

9.3.3. A arbitrária distribuição de recursos a fundo perdido, visando a satisfazer razões e presumíveis interesses pessoais, atentou contra a probidade administrativa, conduta prevista no art. 88.V, da atual Constituição, que compreende os atos atentatórios à guarda e ao legal emprego dos dinheiros públicos, conforme expressão utilizada na Constituição de 1946.

Restou, pois, caracterizado o delito definido no art. 90., no. 7, da Lei no. 1.079, de 1950, que tem por nome jurídico "crime contra a probidade na administração", constituindo-se, especificamente em procedimento incompatível com a dignidade do cargo.

9.3.4. A alocação de recursos sem cobertura orçamentária, de outro lado, contrariou o disposto no inciso VI do mesmo art. 88, que objetiva preservar a fiel execução da lei orçamentária, conduta esta tipificada no art. 10, no. 4, da Lei no. 1.079, verbis: "infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária."

Poder-se-ia argumentar que as autorizações dadas pelo Presidente da República às propostas de alocação de recursos encaminhadas pelo Ministro do Planejamento não configurariam, por si só, o crime em questão. Isso porque a liberação de verbas depende de trâmites posteriores. Se obstado no Tesouro, por exemplo, o pagamento, incorreria prejuízo para a União. No entanto, como já afirmado anteriormente, o crime de responsabilidade de violação da lei orçamentária é de mera conduta, independentemente para sua caracterização de resultado lesivo. Mas, mesmo se admitindo, ad arguendum tantum, que integrassem a categoria dos crimes de resulta-

do, estar-se-ia frente a crime tentado, hipótese prevista no art. 20. da Lei no. 1.079.

9.3.5. Também se subsumiu ao tipo do art. 10, no. 4, da Lei no. 1.079, a prática dos atos que resultaram na edição dos Decretos-leis nos. 2.364 e 2.365, de 22 a 27 de outubro de 1987, respectivamente. Isso porque, como já demonstrado anteriormente, não havia recursos para cobrir as despesas deles decorrentes, pois a Lei no. 7.634, de 3 de dezembro de 1987, só entrou em vigor, como se vê da data de sua promulgação, após o início da vigência dos decretos-leis.

9.3.6. Atentatório às normas que regem o Orçamento foi, igualmente, o ato que resultou do Decreto-lei no. 2.443, de 24 de junho de 1988. Por esse diploma, de elaboração circunscrita, exclusivamente, à Presidência da República, e de eficácia imediata, foi autorizado o Poder Executivo a abrir créditos adicionais, instituindo sistemática para atualização monetária do orçamento geral da União.

O estudo da Carta então vigente leva à conclusão de que resultaram, em decorrência da edição desse decreto-lei, violados seus artigos 43, II, 61, § 10., letras c) e 65. Violados, também, dispositivos da lei no. 4.320, de 1964, que só admite autorização de créditos adicionais por meio de lei.

Além de o texto constitucional de 1969 referir-se somente a lei, no sentido formal, isto é, ato emanado do Poder Legislativo, para as disposições de matéria orçamentária, como se vê dos artigos acima citados, não deve ser esquecido que o art. 55 não permitia, sequer excepcionalmente, tratassem os decretos-leis de autorizações para aberturas de créditos adicionais. Pelo contrário, havia proibição expressa a que esse instrumento possibilitasse o aumento de despesa.

E isso é compreensível. Atendendo-se para a razão de ser dos Parlamentos, vê-se que sua primeira atribuição foi a de controlar a receita e a despesa do Governo. Até mesmo na primeira Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que não entregava a tarefa da elaboração das leis à Assembléia dos Representantes, desta não subtraía, porém, a competência em matéria orçamentária (art. 46).

9.3.7. Outra afronta à lei orçamentária foi a expedição dos Decretos nos. 94.042/87 e 94.233/87, que determinaram o reajuste retroativo dos contratos firmados com a Administração Pública.

Com efeito, contrariavam normas da Lei no. 4.320, de 1964, do Decreto-lei no. 200, de 1967, e do Decreto-lei no. 2.300, de 1986, como se passará a expor:

a) vedação a que se atribuam efeitos financeiros retroativos aos contratos firmados com a Administração Pública (§ 20. do art. 51 do Decreto-lei no. 2.300, de 1986);

b) autorização de retroação genérica às cláusulas financeiras dos contratos, independentemente do prazo de vigência (contratos com prazo inferior a doze meses, celebrados durante o "Plano Cruzado", não poderiam conter cláusula de majoração).

c) em que pese a invocação ao permissivo do inciso II do art. 55 do Decreto-lei no. 2.300, que admite a aplicação, na esfera administrativa, da chamada teoria da imprevisão, os efeitos financeiros daí decorrentes teriam de ser sempre *ex tunc*, e não *ex tunc*, em razão do mencionado no item a supra;

d) autorização a reajustes de contratos firmados anteriormente à vigência do Decreto-lei no. 2.300, em flagrante contradição com o disposto no art. 88 desse diploma;

e) infração a dispositivos específicos da legislação pertinente, em matéria de direito financeiro, a saber: artigos 34 e seguintes, art. 60 e seguintes da Lei no. 4.320, de 1964; art. 73 e seguintes do Decreto-lei no. 200, de 1967.

Vale observar, por outra banda, que pelo menos dois órgãos negaram-se a cumprir os ditames dos Decretos supra mencionados: o Ministério da Fazenda e a Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Estribados em judicioso parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, em tais Ministérios operou-se a "desobediência administrativa motivada", impedindo-se, com a determinação prescrita em parecer da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a aplicação dos editos inquinados de ilegais, no âmbito daquelas Pastas.

Depoimentos de ex-autoridades do Governo Federal, algumas em nível de Ministro de Estado, conduzem a uma evidência: o Governo Federal editou os dois Decretos sob pressão de fornecedores de bens e serviços, sem a observância dos princípios maiores que balizam a matéria.

Seria ingenuidade alguém supor que os contratantes com a Administração Pública Federal, quando se verificou a derrocada do Plano Cruzado - e até antes - não houvessem embutido em seus preços parcelas de segurança, relativamente à inflação repressada. Os Decretos nos 94.042 e 94.233, ambos de 1987, vieram corrigir, retroativamente, preços que, no seu bojo, continham parcelas de proteção à "inflação inercial mascarada".

Colhe-se dos depoimentos de ilustres ex-dirigentes das áreas econômicas do Governo Federal uma perplexidade: alguns deles, a maioria dos depoentes, foi colhida de surpresa pela leitura do texto dos Decretos no Diário Oficial.

É de se perguntar: Por que a minuta, os estudos, as memórias de cálculo da repercussão desses Decretos foram subtraídas ao exame das áreas específicas do Governo Federal (Ministério da Fazenda e SEPLAN, especificamente)? Por que os órgãos de controle interno dos Ministérios, a que cabe, por força de lei, verificar a exatidão e a legalidade dos atos de gestão não se manifestaram, quando das tomadas de contas dos ordenadores de despe-

sas, relativamente ao exercício de 1987?

Na esteira das perplexidades, uma observação que faz meditar: quando da edição do Decreto no. 94.233, de 15 de abril de 1987, todas as empresas estatais já tinham encerrado seus balanços relativamente a 1986, vale dizer, feito todos os ajustes e correções, inclusive com seus fornecedores. Estranho governo, com desígnios tão díspares: edita-se, no segundo trimestre do exercício subsequente (abril de 1987) comando para que atos que completaram seu ciclo de eficácia sejam revistos, assegurando-se retroação ao penúltimo mês de um exercício findo, no plano dos efeitos financeiros. Desconhece-se decisão retroativa a outros grupos de fatores econômicos (salários, aluguéis, preços agrícolas), por igual profundamente afetados com as mazelas do plano cruzado.