

# Os perigos ocultos das Constituições

Rubem de Azevedo Lima  
Especial para o JBr

Em consequência de dispositivos que existem ou existiram nas constituições brasileiras, cada uma delas foi ou é repositório e instrumento de grandes negociações ou negócios escusos, que causaram ou ainda causam graves prejuízos ao País.

Em certos casos, tais constituições tiveram, como a atual tem, normas que poderiam inibir a prática de irregularidades, mas que foram interpretadas de forma restritiva e, portanto, não funcionaram.

Por esse motivo, o Brasil gastou quase três bilhões de dólares mais do que devia na execução do acordo de cooperação nuclear firmado com a Alemanha. A construção da usina de Itaipu, objeto de entendimentos entre Brasil e Paraguai, também demandou cerca de dois bilhões de dólares em despesas adicionais. Nos dois casos, as negociações externas se realizaram à revelia do Congresso e as normas constitucionais que poderiam impedir as foram consideradas inaplicáveis, em razão de discordâncias na sua interpretação.

Ainda no campo das relações internacionais, e novamente sem consulta ao Poder Legislativo, o Brasil firmou acordos secretos com bancos privados estrangeiros, em troca de financiamentos, que admitem, na hipótese de não cumprimento das obrigações assumidas no exterior, a apreensão, em 24 horas, dos haveres do Banco Central.

O texto constitucional em vigor, juntamente com suas lacunas ou passagens ambíguas, permite, como as constituições anteriores permitiram, irregularidades de todos os tipos. Desde a reserva de mercado em cartórios, para protegidos políticos dos governantes, ao perdão velado de dívidas individuais. Desde a compra de concessões feitas de graça, pelo Governo, ao privilegiamento de algumas categorias profissionais, em detrimento de outras ou da própria coletividade.

Segue-se o relato de alguns desses dispositivos ou omissões existentes na Carta Constitucional vigente ou nas constituições do passado, com a descrição dos efeitos ruinosos que tais fatos tiveram ou continuam a ter na vida dos brasileiros, em assuntos políticos, econômicos e sociais.

As vésperas da eleição que elegerá o Congresso Constituinte, os dados que se segue talvez ajude a mostrar aos eleitores que não basta votar nos melhores candidatos. Apesar das distorções do processo eleitoral, cada eleição, em tese, geralmente elege o que parecem melhores. Pois foram esses «melhores», eleitos ou nomeados, que elaboraram todas as nossas constituições com os defeitos e as consequências que adiante se apontam. Também é indispensável que a consciência do eleitorado, amplamente esclarecida, esteja, de algum modo, mobilizada após o pleito, para que a futura Constituição não mantenha o Brasil, por incompetência ou má fé, como campo fértil aos procedimentos inescrupulosos.

As maiores «transações constitucionais» do País envolvem operações externas. Para entendê-las, é preciso entender um pouco da atual Constituição e das constituições anteriores.

A Carta de 1969, ainda em vigor, baixada pela Junta Militar que governou o Brasil no final daquele ano, deu ao Congresso, formalmente, maiores poderes do que os atribuídos ao Legislativo nas constituições do passado, em assuntos de política exterior.

No Império, o Legislativo apenas tomava conhecimento dos acordos externos. Na primeira Constituição Republicana (1891), passou a ser tarefa privativa do Congresso «resolver sobre tratados e convenções com as nações estrangeiras».

Tal regra, mantida na Constituição de 1934, foi alterada pela de 1937, em detrimento do Legislativo. Nessa carta, suprimiu-se a competência privativa dos legisladores em assuntos externos e conferiu-se ao presidente da República o direito de «determinar que entrem provisoriamente em execução, antes de aprovados pelo Parlamento, os tratados e as convenções internacionais, se a isto aconselharem os interesses do País». Na vigência da Carta de 37 o Congresso nunca funcionou.

Nas constituições de 46 e de 67, restabeleceu-se o dispositivo da Constituição Republicana. Finalmente na Carta

dos militares, considerou-se competência exclusiva do Congresso «resolver definitivamente sobre tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo presidente da República».

Essa regra, mais abrangente, pelo acréscimo das expressões «atos internacionais», jamais se cumpriu. Por isso, invocando o princípio de que cabe ao Congresso o poder de consentir, em nome do povo, perante a comunidade internacional, o senador Itamar Franco, ex-PMDB de Minas, hoje no PL, interpelou o Governo, a respeito do não cumprimento da norma da Junta Militar.

Para não cumprir a regra que exige prévia autorização para todos os atos internacionais firmados em nome do País, o Governo adotou a praxe de remeter para fórmula de «ajustes complementares» a especificação dos termos do acordo principal. Esses ajustes complementares — conta Itamar — nunca chegaram ao conhecimento do Legislativo, pois aos mesmos é dada vigência mediante simples «troca de notas diplomáticas».

Justificando tal conduta, o Itamarati admitiu que esse procedimento «ganha a cada dia mais aceitação no contexto internacional, face ao dinamismo do intercâmbio entre as nações, nas últimas décadas, e não infringe a Constituição, já que limita a área de aplicação imediata do acordo àquela compreendida nos limites da competência própria dos órgãos do Executivo, incumbidos da implementação do ato internacional».

Pois insiste Itamar em que os acordos, em geral, são ce-

## As constituições que o País já teve foram repositórios de muitas negociações e favores

lebrados em termos imprecisos e genéricos, de sorte a impossibilitar o exame do mérito da iniciativa». Esclarece o Itamarati que, nos atos internacionais do tipo «quadro», «constatam-se as grandes bases políticas que marcam as convergências entre as nações».

A explicação do Itamarati, na opinião do senador, «é uma forma sutil de justificar a inviabilização do exercício da função legislativa, pois ninguém se opõe ao espírito de cooperação mútua, expresso em termos vagos através dos acordos tipo «quadro». Ao remeter, porém para o âmbito do ajuste complementar, a especificação do conteúdo obrigacional do acordo, faz-se escapar do controle do Congresso, de fato, a política externa, naquilo que ela tem de mais relevante».

Em consequência de tal prática, que envolveu violação ao texto constitucional, o País sofreu diversos prejuízos recentes.

O acordo Brasil-Paraguai, aprovado e ratificado em 73, sob o governo Médici, em regime de rigorosa censura à imprensa, dispunha sobre a construção da hidrelétrica de Itaipu. Dele constam dois anexos, um dos quais com a «descrição geral das instalações destinadas à produção de energia elétrica e obras auxiliares». Depois de aprovado em tais termos, firmou-se, em março de 79, no governo Figueiredo, um acordo modificativo de um dos anexos. Foram então alteradas as obras de Itaipu, sem a participação do Congresso. Tais modificações oneraram o custo da obra a ser financiado pelo Brasil, envolveram outras irregularidades e elevaram o preço final da energia a ser produzida em Itaipu. Custos estimados de todos os prejuízos: dois bilhões de dólares.

Outro caso parecido é o do acordo de cooperação nuclear Brasil-Alemanha, destinado a transferir para nosso País tecnologia nuclear a baixo custo e em prazo curto. O texto do acordo, tipo «quadro», tinha — segundo Itamar — linguagem ambígua, imprecisa e vaga. Depois de aprovado assim mesmo pelo Congresso, e ante notícias de supostas irregularidades, foi ele investigado por uma CPI do Senado. Apurou-se, então, a existência de dois protocolos (Bonn e Brasília), firmados sigilosamente e condicionadores do programa nuclear brasileiro até o final do século. O programa de transferência tecnológica — segundo Itamar — se revelou de eficácia duvidosa — e foi «extremamente oneroso em termos econômicos». Além de paralisar a tecnologia brasileira, o acordo, com seus anexos, causou ao País prejuízos extimados pela Comissão de Finanças do Senado, em três bilhões de dólares.

Outro exemplo de efeito negativo da infirrigência da norma constitucional, no tocante ao papel do Congresso, em matéria de relações externas é o caso dos pactos firmados com a comunidade financeira internacional.

Em resposta a um requerimento de Itamar, o Ministério das Relações Exteriores explicou o teor de alguns compromissos assumidos pelo Brasil, para obtenção de empréstimos. As cláusulas estipuladas nesses ajustes — conforme afirma



As obras de Itaipu foram alteradas sem autorização do Congresso. O prejuízo foi de US\$ 2 bilhões

Itamar — «aproximam-se mais de um estatuto colonial do que de um contrato entre partes juridicamente iguais. Isso, aliás, já seria um absurdo, pois está em causa um País soberano — o Brasil — contratando com simples pessoas de direito privado».

No texto dos acordos «stand-by» e de crédito ampliado, firmados com o FMI, os banqueiros exigem, como garantia, a submissão do Brasil às diretrizes econômico-financeiras daquele organismo. Pois o Congresso, constitucionalmente competente, de forma privativa, para opinar sobre os «atos internacionais» firmados em nome do Brasil, não é chamado a examinar nem os acordos com o FMI nem os ajustes com os bancos privados. Para o Governo brasileiro, a Constituição não vale, no caso, pois se prefere seguir a resolução interna do FMI, de março de 79, segundo a qual «os ajustes stand-by não são acordos internacionais e, por conseguinte, evitar-se-á neles o emprego da terminologia de contratação, da mesma forma que nas cartas de intenção».

Nesses ajustes, firmados portanto fora do alcance do Congresso, surpreende, por exemplo, o critério de fixação dos juros aplicáveis na dívida brasileira: «As autoridades (brasileiras) facultam à parte credora indicar, de acordo com sua praxe bancária, o percentual aplicável».

«Não é difícil entender, por isso — diz o senador mineiro — porque a dívida brasileira passou de três bilhões e 185 milhões de dólares, em dezembro de 1963, para cem bilhões de dólares. Certamente não teríamos chegado a isso, caso os textos houvessem sido submetidos à aprovação prévia do Congresso».

Itamar recorda, a propósito, que o Parlamento brasileiro impediu, no começo da República, que o Brasil, por questão de amizade, entregasse à Argentina, de graça, parte do território das Missões.

A Comissão de Finanças do Senado e Itamar tiveram acesso ao texto de acordos sigilosos, entre os

quais os firmados entre o Brasil e o Tesouro dos Estados Unidos e outro com o Banco Internacional de Compensações, no Governo do general Figueiredo.

A fim de avaliar ajustes realizados pelo Banco Central, nos Estados Unidos, o Tesouro brasileiro teve de comprar bônus do estado de Nova Iorque. Só dessa forma pôde obter determinados empréstimos. O não cumprimento do ajuste, permitiria que, em 24 horas, os credores se apossassem dos «haveres do Banco Central» (?)

Certas cláusulas dos acordos, segundo a Comissão de Finanças e o próprio Tribunal de Contas da União, «são atentatórios da soberania nacional». Entre outras coisas, cobra-se do Brasil uma taxa de agenciamento, a ser paga anualmente. Além disso, embora o Congresso não tivesse examinado tais contratos, o Banco Central assegurou, ao firmá-los, «ter os poderes necessários para assumir e executar as obrigações contratuais e possuir todas as autorizações legislativas (sic), administrativas e governamentais, para efetuar as transações».

Mandatário de um desses ajustes, o Morgan Bank, no entanto, ressalva que «não assume responsabilidade sobre o que consta do memorandum técnico de enten-

dimento nem tampouco sobre os dados que venham a ser fornecidos pelo Banco Central».

Noutra cláusula diz-se que o tesouro brasileiro se compromete, incondicional e irrevogavelmente, a responsabilizar-se de modo solidário com o Banco Central, pelo pagamento pontual das parcelas devidas, independentemente da validade, legalidade ou executividade do acordo». Por fim, estabelece-se que a garantia fornecida «tampouco será revogada ou suspensa por força de norma, regra, lei ou mudança de estrutura do poder constitucional no Brasil».

Diante dos termos de tais acordos, o Senado, por iniciativa de Itamar, decidiu não aprovar mais nenhum projeto de decreto legislativo — através dos quais se homologam aqueles ajustes — sem conhecê-los. Essa regra dá consequências práticas ao disposto na Constituição de 69, mas pode ser revogada a qualquer momento, por maioria absoluta.

Em todos esses episódios foi como se o Congresso não existisse ou como se a Constituição não passasse de tabique para acobertá-lo e proteger o ganho de comissões sobre empréstimos ou manipulações da dívida externa. Não se pode dizer que essa praxe seja nova. A luz da Constituição do Império, explicando a aplicação de recursos externos, o visconde de Ouro Preto admitiu que a monarquia havia obtido, no exterior — sem prévio exame do Congresso — perto de 71 milhões de libras esterlinas, ou seja, mais de 500 milhões de dólares, à época. Só entraram no Brasil, porém, 58 milhões de libras. O resto foi pago em comissões a agentes brasileiros e estrangeiros.

A compra do que é nosso Em 1962, um engenheiro brasileiro, Jofre Parada, pertencente à Armação Interstadual do Vale do Araguaia-Tocantins (Goiás, Maranhão e Pará), descobriu as jazidas de ferro em Carajás, o mangangê de Itacaiunas e o carvão do Rio Formoso.

As descobertas foram comunicadas ao Governo Federal, em 1963. Por falta de recursos, as jazidas não foram exploradas. Com a queda do governo Goulart, foram concedidos alvarás de pesquisa, na região, à Companhia Meridional de Mineração, subsidiária da Bethlehem Steel.

Pela Constituição vigente em 1946, os alvarás podiam ser concedidos «exclusivamente a brasileiros ou a sociedades organizadas no País» (portanto não necessariamente brasileiras). Como não tinha prazo para explorar as jazidas, a Meridional engavetou o alvará, impedindo que outras firmas aproveitassem as riquezas da região.

A concessão de alvarás, em tais condições, continua a ser admitida pela Constituição vigente. Segundo o economista Dércio Munhoz, do Conselho Federal de Economia, há, por isso, uma verdadeira indústria de alvarás. Obtido tal favor — diz Munhoz — as empresas sentam-se em cima dele e esperam a melhor hora de aproveitá-lo. Para o senador Benedito Ferreira, do PDS de Goiás, além do prejuízo econômico-financeiro que o País tem, no caso, pode suceder o progresso tecnológico faça com que as riquezas do subsolo brasileiro se tornem irrelevantes e supérfluas, por não terem sido exploradas no tempo oportuno.

Não foi, contudo, o que aconteceu com a descoberta de Parada, posteriormente atribuída a investigações realizadas através de satélites americanos. Ante protestos contra a inércia da Meridional, embora a Constituição assinalasse que «o uso da propriedade é condicionado ao bem-estar social» e que «a lei reprimirá qualquer forma de abuso do poder econômico», o então presidente Costa e Silva retomou em 1969 as jazidas em questão. Mas, para readquirir o que pertencia ao Brasil, pagou, através da Vale do Rio Doce, a indenização de 50 milhões de dólares à Meridional.

Em matéria de favores constitucionais poucos suplantam o que foi feito pela Constituição de 46, através de artigo do ato das disposições transitórias, segundo o qual «é insuscetível de apreciação judicial a incorporação ao Patrimônio da União dos bens dados em penhor pelos beneficiários do financiamento das safras algodoeiras, de 1942 à de 1946». O autor do dispositivo, então deputado Clemente Mariani, alegava querer preservar o erário de eventuais reclamações dos produtores de algodão, naqueles anos, pois os financiamentos — segundo afirmou — teriam sido concedidos de forma irregular, pelo Banco do Brasil.

Será verdadeiro o argumento? Na ocasião, justificando o voto contrário ao dispositivo, um grupo de constituintes paulistas (Toledo Piza, Plínio Barreto e outros) ressaltou que «o razoável e moralizador seria não afeirmar a Constituição com esse horroroso dispositivo e deixar que os interessados recorram livremente ao judiciário, e se julgam lesados».

A dúvida quanto aos supostos propósitos corruptos da norma constitucional não foi dos constituintes. O jurista Pontes de Miranda, ao comentá-la, disse: «Os beneficiários pela incorporação podem ou não ter razão contra a incorporação, por parte do País, cujas leis vedavam e vedam desapropriações sem indenização e também proíbem que o credor se aproprie do penhor. O erro de hoje será a vergonha de amanhã».

Pontes acertou na mosca, pois documentos posteriores deixam mais ou menos óbvio que o prejuízo, no caso, não foi dos produtores, mas do erário. De 1943 a 1946, o Banco do Brasil concedeu aos produtores de algodão, sucessivamente, no valor de 379 milhões de cruzeiros, 541 milhões, dois bilhões e 257 milhões e 203 milhões. Do relatório do banco, em 1947, consta, sobre tais operações que «elas haviam sido suspensas no exercício anterior, por serem desnecessárias. As transações não resgatadas pelos usuários, são liquidadas a débito da conta especial do Tesouro, nas ocasiões em que, de acordo com os dispositivos contratuais, se processa mercadoria apenhada ao Governo, em virtude de suas vendas à União».

O mistério de quem perdera com as operações desfaz-se no relatório de 48, do Banco. Nele se diz que foram feitos novos financiamentos a mutuários «que, pela frustração das colheitas apenhadas, não liquidaram os contratos anteriores, os quais são conservados vencidos em carteira».

Brasil, pelos financiamentos não autorizados pelo Legislativo, de 30 a 32, segundo Bouças: «O equivalente a quatro receitas orçamentárias do País». Nesse período, a receita média anual foi de 40 milhões de dólares. Assim, os negócios do café causaram prejuízo de 160 milhões de dólares.

Quem lucrou com a operação? Resposta de Bouças: «Um punhado de banqueiros, alguns intermediários de negócios e plantadores de outros países».

## Bons negócios domésticos

Através da Emenda Constitucional nº 22, sobre prerrogativas do Congresso, composição do colégio eleitoral de presidente da República e outros assuntos, o Legislativo aprovou, em julho de 82, uma espécie de ação entre amigos políticos, para salvar seus cartórios de título ou de ofício.

Face à perspectiva de estatização das serventias do foro judicial, os cartórios poderiam transformar-se em repartições públicas, a partir da aposentadoria dos seus titulares, à época.

A fim de não perderem suas regalias, os donos de cartórios, entre os quais o sr. Armando Falcão, ex-ministro da Justiça, conseguiram que o partido majoritário, na ocasião (PDS), acrescentasse na Constituição uma ressalva à regra estatizante: «Ficam oficializadas as serventias do foro judicial, mediante remuneração de seus servidores exclusivamente pelos cofres públicos, ressalvada a situação dos atuais titulares, vitalícios ou nomeados em caráter efetivo ou que tenham sido revertidos a títulos».

Salvou-se, pois, a pátria dos donos dos cartórios. Mas isso era pouco e, noutro artigo, fez-se a todos eles outro favor: «Aos substitutos das serventias extrajudiciais e do foro judicial é assegurado, na vacância, a efetivação, no cargo de titular, desde que investidos na forma da lei, contam ou venham a contar, até 31 de dezembro de 83, cinco anos de exercício».

## Os abusos permitidos pelas constituições geraram graves danos sociais e econômicos

Portanto, além da preservação de seus privilégios, os tabeliães que tinham parentes que já haviam preenchido ou iam preencher os requisitos desse estranho dispositivo constitucional, dentro de ano e meio, asseguraram a transmissão dos cartórios a seus herdeiros.

Vantagens profissionais Durante o movimento militar de 1964, além da reforma constitucional feita em 1967 — com o Congresso então em final de legislatura e a maioria dos congressistas derrotados nas eleições realizadas dois meses antes — a Constituição seria alterada várias vezes, através da emenda baixada pela Junta Militar, em 69, bem como pelo pacote de abril de 1977, do ex-presidente Ernesto Geisel e por outros atos institucionais.

Na Constituição de 67, os militares da ativa que aceitassem qualquer cargo público civil temporário, não eletivo, assim como em autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista, ficariam agregados ao respectivo quadro e somente poderiam ser promovidos por antiguidade, enquanto permanecessem nessa situação, contando-se-lhes — era o que dizia a Constituição — o tempo de serviço apenas para aquela promoção, transferência para a reserva ou reforma.

Em virtude, no entanto, da criação do SNI, das agências estaduais desse serviço, das DSI e dos Doi-Códi — que recrutavam seu pessoal quase exclusivamente nas Forças Armadas — o dispositivo da Constituição de 67 passou a ser objeto de reclamações, tanto mais que também impedia a acumulação de vencimentos pelos militares.

Na Carta de 69, da Junta Militar, a regra existente em 67 foi alterada, estabelecendo-se, então, que «a proibição de acumular proventos de inatividade não se aplicará aos militares da reserva e aos reformados, quanto ao exercício de mandato eletivo, ao de função de magistério ou de cargo em comissão ou quanto ao contrato para prestação de serviços técnicos ou especializados».

Mas, favores a categorias profissionais não foram concedidos apenas pela Constituição da Junta Militar. Na de 46, o imóvel adquirido por jornalista que não possuísse outro era isento do imposto de transmissão, por cinco anos, a partir da instalação da Assembléia Constituinte.

Em 46, proibia-se a acumulação de cargos públicos, salvo no caso de um deles ser de magistério ou técnico. A partir da Constituição de 67, admitiu-se mais uma acumulação: a de dois cargos privativos de médicos, o que, segundo autoridades responsáveis pela política sanitária, no começo do governo Costa e Silva, geraria prejuízo à execução dos planos de saúde e impediria o acesso de médicos recém-formados ao exercício da Medicina.

Todos esses dispositivos geraram consequências econômicas, sociais e políticas. Com a marginalização do Legislativo, em consequência do fortalecimento constitucional apenas de um poder — o Executivo — surgiram diversos danos ao interesse público, como a construção de grandes obras, sem a aprovação do Congresso, mas decorrentes de decisões unilaterais e irrecorríveis do Governo.



Com o FMI, o Brasil se comprometia a facultar à parte credora o percentual aplicável de juros. Juhl fiscalizava.