

RELATÓRIO Nº 2

DE 1992

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

Destinada a investigar denúncias de corrupção e irregularidades na contratação de obras públicas.

RELATÓRIO FINAL

Presidente: Senador Ruy Bacelar

Vice-Presidente: Senador Jutahy Magalhães

Relator: Senador Elcio Alvares

Comissão Parlamentar de Inquérito, instituída através do Requerimento nº 167, de 1991, destinada a "Investigar as denúncias de corrupção e irregularidades na contratação de obras públicas".

Órgãos envolvidos no trabalho de pesquisa, análise e elaboração do relatório, apoio técnico e operacional à CPI:

- Subsecretaria de Comissões;
- Subsecretaria de Taquigrafia;
- Assessoria;
- Prodasen;
- Tribunal de Contas da União.

Equipe de Assessores:

- 1 — João Agripino Maia (SF) — Coordenador
- 2 — Raimundo Vieira (SF)
- 3 — Humberto Leal Vieira (SF)
- 4 — Maria do Socorro de Oliveira (SF)

5. — Jorge Martins Vilas Boas (SF)
 6. — Antônio Pedro da Rocha (TCU)
 7. — Sebastião Marellino Campos (TCU)
 Secretário: Hamilton Costa de Almeida

Sumário

1. Introdução
2. Criação da CPI
 - 2.1. — O Requerimento nº 167
 - 2.2. — A Carta de Belo Horizonte
3. Instalação e Desenvolvimento dos Trabalhos
 4. — Desdobramentos da Carta de Belo Horizonte
 5. — Construção de Hospitais
 - 5.1. — Hospital do Paranoá (DF)
 - 5.2. — Denúncias do Sr. Antônio Paixão de Castro
 - 5.3. — Hospitais de Bento Gonçalves (RS), Ouro Preto (MG), Janaúba (MG) e Teixeira (MG)
 - 5.4. — Posição do Ministro Alceni Guerra
 6. — Denúncias ao Governo Nilo Coelho (BA)
 7. — Sequestro de verbas do FPM, ICM e IPTU em Salvador
 8. — Denúncias do Governador Roberto Requião (PR)
 - 8.1. — Rodovia Curitiba-Joinville
 - 8.2. — Envolvimento de PG-Farias
 - 8.3. — Superfaturamento da Hidrelétrica de Xingó
 9. — Casos do Inera
 10. — Penitenciária da Papuda
 11. — Obras de Saneamento
 - 11.1. — Canal da Maternidade (AC)
 - 11.2. — Estação de Tratamento D'água (Governador Valadares — MG)
 12. — Ciac
 13. — Programa de Ação Imediata para Habitação (PAIH)
 14. — Conclusões
 15. — Recomendações
 16. — Anexos

I — Introdução

A Constituição Federal, em seu Artigo 58, parágrafo 3º, atribui às Comissões Parlamentares de Inquérito, "poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos..."

Elas constituem a principal arma do Poder Legislativo em uma de suas funções basilares — a fiscalização dos atos do Executivo. E de sua atuação depende a própria eficácia da Instituição nesta tarefa.

Ciente de suas responsabilidades, o Senado Federal não poderia permanecer indiferente à onda de denúncias que varre o País, envolvendo autoridades dos diversos escalões do Governo, empreiteiras da construção civil e até pessoas ligadas ao Presidente da República, em supostas irregularidades na contratação de obras públicas.

Numa fase de recessão, em que o País se debate em grave situação econômico-financeira, e faltam recursos para aplicação em programas sociais capazes de amenizar os efeitos da crise sobre as populações mais carentes, é inadmissível que os poucos recursos públicos disponíveis sejam sugados por uma minoria privilegiada, utilizando-se de condenáveis métodos de corrupção e suborno, algumas vezes com a conivência daqueles que têm a obrigação de proteger o Erário.

A decisão de constituir esta Comissão, ideia já cogitada por um grupo de senadores, foi reforçada pela divulgação da chamada "Carta de Belo Horizonte", subscreta por mais de quatrocentos empresários da construção civil, advertindo a Nação da existência, em vários organismos governamentais,

de "práticas inaceitáveis para a destinação de recursos públicos e, o que é estarecedor, mesmo nos que são chefiados por dirigentes de inequívoca honorabilidade".

O objetivo dos signatários do requerimento que deu origem à CPI era investigar as acusações contidas na referida Carta, esmiuçando também as supostas irregularidades seguidamente denunciadas pela imprensa. Propunha-se ainda os Senadores, nos termos do requerimento, a sugerir o "mecanismo capazes de oferecer condições para a moralização da administração pública".

Esta Comissão, em nenhum momento, pretendeu transformar-se em tribunal de inquisição dos atos de Executivo. Ao contrário, nosso propósito foi, desde o início, o de apurar, com a maior isenção, a existência das irregularidades denunciadas, sempre atenta e eventualizar exageros acusatórios.

Dentro desse espírito, é que, ao longo de oito meses de trabalho, colhemos trinta e dois depoimentos, que reputamos da maior relevância para a compreensão dos métodos de que se utiliza a corrupção no País. Quando necessário, a Comissão ouviu as duas ou mais partes envolvidas em cada caso investigado, solicitando ainda informações complementares para a mais ampla elucidação dos fatos.

O Tribunal de Contas da União foi consultado pela CPI em repetidas ocasiões sobre a legalidade de editais e contratos, sobre orçamentos e pontos controversos na legislação que regula as licitações públicas.

Provocado por esta Comissão, o TCU aprovou, em reunião plenária do dia 14 de agosto de 1991, o voto do Ministro-Relator Luciano Brandão Alves de Souza, considerando ilegal o preço-base sigiloso, que vinha sendo sistematicamente utilizado nos diversos escalões da administração pública. Foi uma decisão histórica, que teve o poder de eliminar, de imediato, uma das principais brechas que davam margem ao direcionamento das concorrências em benefício de grupos privilegiados.

Durante os trabalhos da Comissão, foram encaminhados ainda ao TCU diversos processos para realização de auditorias, algumas ainda em andamento, em casos onde encontramos indícios de irregularidades, a exemplo das denúncias formuladas pelo empresário Antônio Paixão de Castro e das suspeitas envolvendo obras de saneamento nos Estados de Minas Gerais e do Acre.

Além disso, tanto o TCU quanto todos os Tribunais de Contas estaduais foram consultados pela CPI a respeito das alterações que, com base nas respectivas experiências, recomendar-se-ia fossem promovidas no Decreto-Lei nº 2.300, que regula o instituto das licitações. As contribuições recebidas foram valiosas para as conclusões e recomendações finais desta CPI.

Desde os primeiros momentos, ficou para os membros desta Comissão que as lacunas da legislação é que têm facilitado a ação dos corruptos e corruptores. Daí, a preocupação constante com a elaboração de um Projeto de Lei capaz de sanar essa deficiência, como também aperfeiçoar outros dispositivos considerados ineficazes para coibir os abusos.

Enquanto colhiam-se as sugestões para elaboração do projeto global que se insere no Anexo I deste Relatório, o Senador Rui Bacelar, presidente desta Comissão, com o objetivo de eliminar, de imediato, um procedimento que vinha comprometendo várias licitações em curso em todo o País, formalizou ao Senado uma proposta de lei, adotando o sorteio como única forma de desempate nas licitações públicas. Acabava-se assim, com a possibilidade de desempate pela nota

técnica, aferida mediante critérios subjetivos, ensejando o direcionamento da licitação a determinadas construtoras, em detrimento, muitas vezes, de pequenas e médias empresas.

Ao mesmo tempo, a CPI enviava a vários Estados equipes de assessores especializados, incluindo técnicos do TCU, com o fim de efetuarem diligências para respaldar as investigações a cargo dos Senadores. Alguns dos relatórios dessas equipes integram o corpo do presente trabalho.

Em Brasília, a assessoria dedicou-se ainda a esmiuçar as centenas de documentos solicitados pela CPI aos diversos órgãos da administração pública e empresas supostamente envolvidas em atos de corrupção. Só a Caixa Econômica Federal, em relação às denúncias sobre a construção de conjuntos habitacionais, fez chegar à Comissão cerca de 800 contratos.

Instalada em meio a verdadeiro festival de acusações de corrupção, umas imprócedentes e outras calçadas no mínimo em fortes indícios, esta Comissão teve o mérito de trazer ao debate nacional temas até então ignorados, como foi, por exemplo, o caso do Programa de Ação Imediata para Habitação (PAIH), onde foram constatadas graves distorções, que nem mesmo os usuários do Programa — população de baixa renda — se animavam a denunciar, premidos pela forte necessidade de moradia.

Essas naturais inibições, além da dificuldade de se obter provas concretas, já que a corrupção não costuma deixar rastros, não impediram que chegassem à CPI diversas denúncias, inclusive anônimas, algumas das quais transformaram-se em casos dissecados por este Relatório.

Fugindo ao sensacionalismo das acusações inconsistentes, a CPI desprezou as denúncias que lhe chegaram sem o necessário respaldo comprobatório, fundadas em meros indícios, além dos casos que fogem ao objetivo da Comissão e aqueles já examinados ou já sob o exame de CPI estaduais ou municipais, a exemplo da construção de hospital em Contagem (MG), diversas obras em São Joaquim (SC), um hospital no município de Franca (SP) e outros. Optou-se por selecionar os casos considerados exemplares, por utilizarem-se das principais lacunas e dispositivos permissivos de fraudes identificados na legislação.

Foram objeto de investigação desta CPI as seguintes denúncias: 1) irregularidades nos processos licitatórios para a construção de hospitais em diversos Estados, envolvendo verbas do Ministério da Saúde; 2) corrupção no governo Nilo Coelho, na Bahia; 3) sequestro de verbas do ICM, IPTU, e ICM da Prefeitura de Salvador (BA) em benefício de empresas particulares; 4) casos diversos apresentados pelo Governador Roberto Requião, do Paraná, a saber: refederalização da rodovia Curitiba/Joinville, envolvimento do empresário PC Farias em tentativa de suborno, e superfaturamento da hidrelétrica de Xingó; 5) irregularidades em licitações do Incra; 6) superfaturamento da Penitenciária da Papuda (DF); 7) direcionamento dos editais de licitação de obras de saneamento de Rio Branco (AC) e Governador Valadarez (MG); 8) denúncias relativas à contratação de empresas para construção de CIAC no Rio Grande do Sul; 9) distorções nos preços das casas populares do Programa de Ação Imediata para Habitação — PAIH.

Analisando caso a caso, esta Comissão identificou a necessidade de profundas alterações na legislação que regula as licitações, notadamente o DL nº 2.300, de 1986, nos termos do projeto de lei apresentado ao final deste trabalho, para o qual, desde já, solicitamos o apoio dos colegas parlamentares com vistas à sua rápida aprovação.

Outra constatação foi a insuficiência de uma adequada estrutura de fiscalização no âmbito do Senado Federal: Por força dos prazos regimentais, esta CPI se encerra no momento em que alguns dos casos a ela trazidos ainda estão produzindo desdobramentos, razão pela qual endossamos a recente iniciativa do eminente Senador Mauro Benevides, Presidente desta Casa, de criar uma Comissão Permanente de Fiscalização.

Paralelamente, a CPI apóia o fortalecimento do Tribunal de Contas da União, através da ampliação de sua competência, com os novos poderes fiscalizadores e de aplicação de sanções, atribuídos ao órgão pelo Projeto de Lei Orgânica do TCU, ora em fase final de tramitação no âmbito do Poder Legislativo.

A moralização do processo de contratação de obras públicas requer, no nosso entendimento, a criação, na área do Poder Executivo, de um Cadastro Geral de Preços que sirva de referencial às comissões de licitação para a avaliação das propostas das licitantes, tendo em vista a atual inexistência de quaisquer parâmetros nesse sentido.

Da mesma forma, necessário se faz a instalação de um órgão, também na estrutura do Executivo, especificamente destinado a elaboração dos projetos completos das obras a serem licitadas, uma vez que a proposta de lei desta CPI determina sejam os mesmos previamente fornecidos pela administração pública às empresas licitantes. A padronização dos projetos, respeitadas as peculiaridades locais, também se constitui em medida de economicidade, sendo capaz de eliminar as flagrantes distorções nos preços contratados.

No decorrer dos trabalhos desta Comissão, surgiram denúncias sobre apresentação de emendas parlamentares ao Orçamento da União, supostamente encomendadas por grandes empreiteiras. Só em 1991, a proposta orçamentária foi objeto de 75.000 emendas sem qualquer tipo de limitação por parlamentar, em número de emendas e volume de recursos. Esta também foi uma questão focalizada nas conclusões desta CPI, tendo em vista não só objeto de suas investigações como também a preservação da imagem desta Instituição.

Em face da inconsistência de algumas denúncias, bem como da absoluta falta de provas, alguns examinados por esta CPI foram arquivados. Outros, possuindo fortes indícios de irregularidades já foram ou estão sendo objeto de encaminhamento ao TCU e ao Ministério Público para adoção das providências cabíveis.

2 — Criação da CPI

No primeiro semestre de 1991, a imprensa nacional noticiava uma onda de denúncias sobre indícios de corrupção e irregularidades na contratação de obras públicas.

O possível comprometimento da imagem de toda a categoria dos empresários da construção civil levou a classe, representada por mais de quatrocentas pessoas presentes à 54ª Conferência Nacional da Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil, a assinar o documento, que passou a ser denominado "Carta de Belo Horizonte".

A mensagem dos empresários da construção civil encontrou ressonância no Congresso Nacional, levando o Senador Rui Bacelar a encabeçar uma lista de 36 Senadores, que subcreveram o Requerimento nº 167, de 1991, propondo a criação de uma CPI destinada a apurar denúncias de corrupção e irregularidades na contratação de obras públicas, tendo como base a Carta de Belo Horizonte.

Convém esclarecer que o referido documento foi inspirado em manifesto encaminhado à 54ª Conferência pelo

Deputado Luiz Roberto Ponte, também empresário da construção civil e presidente licenciado da CBIC. Endossando a mensagem do Deputado, os empresários alertaram que "alastram-se, no País, informações oriundas de uma pluralidade de pessoas responsáveis, de que se busca institucionalizar, em vários organismos governamentais, práticas inaceitáveis para a destinação de recursos públicos e, o que é estarrecedor, mesmo nos que são chefiados por dirigentes de inequívoca honorabilidade.

E acrescentaram: "Por enquanto, ainda são informações que, embora sérias, não se podem configurar como denúncias comprovadas, sempre difíceis nesses casos, mas que tomam corpo a cada dia e tendem, se nada for feito, a transmitir para a sociedade a convicção de que estamos na presença de fatos reais, praticados com a conivência do Governo".

2.1. O Requerimento nº 167, de 1991

"Excelentíssimo Senhor Presidente do Senado Federal: Requeremos, nos termos do art. 58, § 3º, da Constituição Federal, e do art. 145, § 1º, do Regimento Interno do Senado Federal, a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito constituída de 11 (onze) Senadores para, no prazo de 90 (noventa) dias, investigar as denúncias de corrupção e irregularidades na contratação de obras públicas.

"Recentemente, os meios de comunicação divulgaram a "Carta de Belo Horizonte", aprovada no 54º Encontro Nacional da Construção, pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), nos dias 10 e 12 do corrente mês, onde estão contidas acusações a serem investigadas, apuradas e sugeridas mecanismos capazes de oferecer condições para moralização da administração pública.

Nestes termos,

Pedem Deferimento:

Sala das Sessões, 25 de abril de 1991 — Rui Bacelar — Alfredo Campos — Nelson Wedekin — Darcy Ribeiro — Wilson Martins — Cid Sabóia de Carvalho — Francisco Rölleberg — Mario Covas — Garibaldi Alves — Amir Lando — Humberto Lucena — Antonio Mariz — Guilherme Palmeira — Elcio Alvares — Jutahy Magalhães — Affonso Camargo — José Fogaça — César Dias — Fernando Henrique Cardoso — Eduardo Suplucy — Coutinho Jorge — Meira Filho — Divaldo Suruagy — Magno Bacelar — Eptácio Cafeiteira — Ronan Tito — Onofre Quinan — Almir Gabriel — Iram Saraiva — Beni Veras — Maurício Corrêa — Mansueto de Lavour — Lavoisier Maia — José Richa — Dirceu Carneiro — Pedro Simon.

2.2 — A Carta de Belo Horizonte

"Os construtores acolheram com orgulho e fizeram suas as palavras contidas na mensagem do seu companheiro e líder, Deputado Luiz Roberto Ponte, que interpretou com clareza e coragem o pensamento de todos, raramente explicitado e, e muitas vezes ofuscado por manifestações isoladas que o contrariam.

"Grande parte das propostas contidas no Projeto de Reconstrução Nacional constitui a ruptura de privilégios concedidos a variadas classes, ao longo de décadas, por legislações que foram apresentadas à sociedade como conquistas sociais legítimas, embora representassem, na verdade, a concessão de benefícios que, não podendo ser estendidos a todos, configuravam-se, de fato, como imposição de enormes injustiças praticadas, quase sempre, contra as camadas mais desprotegidas da população.

Só existirão chances de se conseguir conscientizar a sociedade da necessidade de suprimir esses privilégios, se os governantes derem exemplo inquestionável de que aboliram as suas próprias benesses e, sobretudo, se deixarem claro, não apenas por palavras, mas por seus atos concretos, que cultuam a integridade moral, a probidade administrativa e determinam-se à implantação da Justiça.

Contrariamente, porém, alastram-se, no País, informações, oriundas de uma pluralidade de pessoas responsáveis, de que se busca institucionalizar, em vários organismos governamentais, práticas inaceitáveis para a destinação de recursos públicos, e, o que é estarrecedor, mesmo nos que são chefiados por dirigentes de inequívoca honorabilidade. Por enquanto, ainda são informações que, embora sérias, não se podem configurar como denúncias comprovadas, sempre difíceis, nesses casos, mas que tomam corpo, a cada dia, e tendem, se nada for feito, a transmitir para a sociedade a convicção de que estamos na presença de fatos reais, praticados com a conivência do Governo.

A perda da confiança da população e dos agentes econômicos é o caminho mais curto para a ingovernabilidade. Urge, assim, que o Governo demonstre que nada tem a ver com as proposituras de extorsão que se generalizam, bem como que se disponha a receber qualquer denúncia, com o compromisso de apuração da verdade e de não promover retaliações.

Sei que muitos dos que estão aqui sabem da veracidade e da gravidade do que estou dizendo.

Já sabemos que, se não evitar o alastramento desse cancro, certamente quem ele a não se "adaptar" perderá todas as oportunidades de trabalhar, verá secarem as verbas para as suas obras, e terá fechadas as portas para novas contratações.

Temos presente os graves problemas pessoais, com acusações de leviandade e ofensas difamatórias, que podem advir para os que denunciarem o que se sabe verdadeiro e não se pode provar.

Conhecemos os mecanismos espúrios que utilizam para dar uma obra a quem desejam previamente escolher.

Temos claro, em nossas mentes, que é grande a tentação para ceder. Asseguraríamos o trabalho que buscamos, e que é a nossa forma de servir ao País e a razão de ser de nossa atividade profissional. É mais, com garantia de ganhos certos, uma atividade de tantos riscos, podendo, ainda, ter a consciência pacificada com a sentença de que "não haveria outro caminho".

Há outro caminho, sim! Por certo penoso, cheio de obstáculos, incompreensões e injustiças no curto prazo. Fatal, até, para alguns.

Quero, todavia, lembrar-lhes a longo prazo o futuro luminoso que podemos obter, libertando-nos definitivamente das distorções e improbidades do processo de contratação de obras e do relacionamento contratado/contratante, que sempre nos colocaram na frágil condição de dependentes da boa vontade dos gestores governamentais.

Quero lembrar-lhes os tempos solares que teremos, quando, finalmente, poderemos ser vistos pela sociedade, como de fato somos: responsáveis agentes da produção, propulsores do progresso; veículos de erradicação da miséria; cidadãos dignos quanto os mais dignos deste País.

Não haverá instrumento mais eficaz para repor a verdade sobre a nossa imagem perante a sociedade do que esse encontro tomar a deliberação do protesto e da decisão de denunciar cada atravessador que surgir no nosso caminho.

Lembremo-nos da escuridão que manchou a vida de algumas nações durante períodos de suas histórias. Ela só aconteceu porque todos se intimidaram.

Não nos iludamos! Se ceder pode até ser tentador, na visão estreita do interesse próprio e imediato, certamente também será trágico se essa hidra se institucionalizar, destruindo os sonhos pelos quais tanto lutamos em todos nossos encontros: o relacionamento ético-moral entre nós e nossos clientes.

Resistamos, porque isto é bom para a Nação, que espera isto de nós.

Registamos, porque isto é bom para o Governo e para o Presidente, se, como acredito, estiverem isentos de culpa, ou, pelo menos, da intenção.

Resistamos, porque, numa análise mais ampla, a longo prazo, também é bom para as nossas empresas."

3 - Instalação e Desenvolvimento dos Trabalhos

A CPI instalou-se no dia 6 de junho de 1992, quando foram eleitos o Presidente e o Vice-Presidente, respectivamente, os Senadores Rui Bacelar e Jutahy Magalhães, sendo designado Relator o Senador Elcio Álvares. Da ocasião, foi discutida a Carta de Belo Horizonte, estabelecido o plano dos trabalhos e decidido convocar, em primeiro lugar, o autor intelectual e os principais signatários do documento que motivou a criação da CPI.

Desde o início dos trabalhos, a Comissão contou com assessoramento técnico de quatro servidores da Casa e dois do Tribunal de Contas da União, que contaram com o indispensável apoio logístico da Secretaria das Comissões seja na prestação direta de serviços, seja na mobilização dos recursos oferecidos pela estrutura do Senado, Prodasen e Cegraf.

A Comissão, através da sua Presidência, expediu 167 ofícios e mais de 800 circulares aproximou-se de 100 o número de diligências realizadas na capital federal e em vários Estados, com o objetivo de obter dados e informações esclarecedoras dos fatos investigados.

Entre as oito consultas feitas ao Tribunal de Contas da União, sobre dúvidas suscitadas quanto aplicação e interpretação do Decreto-Lei nº 2.300/86, com a finalidade de obter um posicionamento pedagógico e normativo, cabe destacar aquela que levou o Plenário daquela Corte a aprovar o voto do Ministro Luciano Brandão considerando ilegal o preçobase sigiloso.

A Comissão deu ampla divulgação ao citado parecer através do seu envio a todos os Governadores, Prefeitos e outras autoridades responsáveis por licitações públicas. Esta medida pretendeu sustar, de imediato, a prática sistematicamente utilizada por alguns administradores que possibilita o direcionamento de licitações e o superfaturamento.

Foi solicitada ao Tribunal de Contas da União a realização de auditorias sobre a execução de obras com recursos federais nas Prefeituras de Teresina (PI), Salvador, Uruçuca, Una, Santo Antônio de Jesus, Coração de Maria, Santo Amaro e Niló Peçanha no Estado da Bahia; também o Ministério Público foi acionado, como foi o caso das controvérsias entre os depoimentos do Governador Roberto Requião e do empresário Antônio Garcia, prestados sob juramento.

A CPI, logo após os primeiros depoimentos, decidiu alterar o Decreto-Lei nº 2.300, de 1986. Para tanto, solicitou sugestões tanto do TCU como de todos os tribunais de contas Estaduais.

A assessoria da Comissão realizou inspeções "in loco", em vários Estados com o fim de levantar dados, por exemplo, sobre o Programa de Ação Imediata para Habilitação e o

seqüestro de recursos públicos para o pagamento de dívidas diretamente a empreiteiras.

Do exame dos editais, contratos e demais documentos requisitados foram produzidos dezenas de relatórios, que foram minuciosamente examinados pela Comissão.

A Comissão encerra seus trabalhos no dia 21 de junho de 1992, depois de 342 dias de trabalhos continuados, tendo realizado 22 reuniões e ouvido 32 deputados.

Prestaram depoimento perante a CPI as seguintes pessoas.

1. Anibal Freitas — Presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil (13-6-91);
2. Marcos Santana — Vice-Presidente da Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil (13-6-91);
3. Luis Roberto Ponte — Empresário e Deputado Federal (13-6-91);
4. Jofran Frejat — Secretário de Saúde do Governo do Distrito Federal (20-6-92);
5. Fernando César Ferrari — Vereador do Município de Bento Gonçalves (RS), em 20-6-91;
6. Fortunato Rizzardo — Prefeito de Bento Gonçalves (RS), em 27-6-91;
7. Aldemar Rodrigues — Prefeito de Janaúba (MG), em 27-6-91;
8. Djalma Luiz Miranda — Assessor da Prefeitura de Janaúba (MG), em 27-6-91;
9. José Diogo Drumond Filho — Prefeito de Teixeira (MG), em 27-6-91;
10. Paulo Marcos Xavier da Silva — Vice-Prefeito de Ouro Preto (MG), em 27-6-91;
11. Luiz Gtalles Pires — Diretor da Empresa Construtora Pires Ltda. (15-8-91);
12. Fernando Monteiro Andrade — Diretor da COSAL, Construções e Saneamento Ltda. (15-8-91);
13. Fernando Márcio Queiroz — Diretor da Via Engenharia S/A. (15-6-91);
14. Naildo Carlos de Assis — diretor da Empresa Construtora Mendes Carlos Ltda. (15-6-91);
15. Alceni Guerra — Ministro da Saúde (29-8-91);
16. Eufácio Simões — Deputado Estadual e Líder do Governo da Bahia (15-9-91);
17. Roberto Requião de Mello e Silva — Governador do Estado do Paraná (12-9-91);
18. Max Rosemann — Deputado Federal pelo Estado do Paraná (19-9-91);
19. Antônio Celso Garcia — Empresário do Estado do Paraná (15-10-91);
20. João Paulo Aguiar — Engenheiro da CHESF (10-10-91);
21. Antônio de Castro Paixão — Diretor da Módulo Engenharia e Comércio Ltda. (17-10-91);
22. Marcos José Lopes — Presidente da Companhia Hidroelétrica de São Francisco (CHESF), em 24-10-91;
23. Francisco Junqueira Druzi — Diretor de Assentamento do INCRA (31-10-91);
24. João Mendonça Amorim Filho — Presidente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (7-11-91);
25. João Manuel Brochado — Secretário de Segurança Pública do Governo do Distrito Federal (21-11-91);
26. João Correia — Deputado Estadual no Estado do Acre (10-12-91);

27. Emílio Assmar Sobrinho — Secretário dos Transportes e Obras Públicas do Governo do Estado do Acre (12-12-91);

28. Reinaldo Cardoso — Prefeito do Município de Castro (PR), em 19-3-92;

29. Waldemar Costa Filho — Prefeito do Município de Mogi das Cruzes (SP), em 19-3-92;

30. Mário Mignel de Mello — Presidente da Cooperativa Habitacional do Oeste — COHESTE, Paraná em 19-3-92;

31. Carlos Olavo Bório — Diretor-Presidente da Grantec Técnica de Construção Ltda. (19-3-92);

32. Alvaro Figueiredo de Mendonça Júnior — Presidente da Caixa Econômica Federal (26-3-92).

14 — Conclusões

1. — Falhas na Legislação e nos procedimentos contratuais

O Decreto-Lei nº 2.300, de 1986, com suas alterações posteriores, é a porta de entrada da corrupção no processo de contratação de obra públicas no País.

Embora à época de sua criação há seis anos tenha sido considerado um avanço legislativo, a experiência demonstrou que tal legislação é omissa e vulnerável, servindo aos propósitos fraudulentos dos que desejam enriquecer às custas do erário público.

Perde, com isto, toda a população brasileira, em especial as camadas carentes, que mais demandam obras de infraestrutura social, reduzidas em número ante a oneração dos seus custos reais. O mesmo acontece com as obras de infraestrutura econômica, tão necessárias ao desenvolvimento e à criação de empregos. Sofrem ainda as pequenas e médias empresas, que são aliadas do processo através das exigências discriminatórias contidas nos editais de licitação.

Esta situação se agrava ainda mais diante da recessão econômica em que o País se debate, com a brutal queda de investimento por parte do poder público e o elevado grau de inadimplências, sobretudo entre as empresas de menor porte.

Na grande maioria dos casos examinados por esta CPI, as falhas constatadas nos editais, como também nos procedimentos de contratação, foram as seguintes:

— preços elevados dos editais, dificultando sua aquisição pelas empresas de menor porte;

— editais indisponíveis dentro do prazo regulamentar, e desde a publicação dos avisos;

— proibição do exame do edital, só permitindo a quem tenha feito o pagamento prévio do preço cobrado;

— agrupamento de obras que poderiam ser realizadas separadamente por diferentes empresas;

— exigências incompatíveis com a natureza da obra na fase de capacitação técnica;

— critérios subjetivos na pontuação da qualificação técnica, cuja nota máxima é adotada com forma de desempate;

— proibição da apresentação de recursos — por via administrativa ou judicial — contra a nota técnica;

— preço-base sigiloso, só revelado por ocasião da abertura das propostas;

— estabelecimento de prazos elásticos e sem correção monetária para o pagamento das obras, que fica a critério do contratante, possibilitando o favorecimento de determinadas empresas;

— concorrências feitas com projetos incompletos, dando margem a alteração posterior e aumento dos preços, ou a

queda da qualidade da obra, visando à elevação da margem de lucro do empreiteiro;

— inexistência de cronograma rígido para os pagamentos das faturas possibilitando a entrega de comissões a intermediários;

— influência de empreiteiras na destinação de recursos públicos desde a fase da elaboração do Orçamento da União;

— utilização de preço médio como critério de julgamento;

— falta de fiscalização na execução de obras;

— construção de obras não prioritárias, acarretando sua paralisação;

— exigência de capital social elevado e até capital de giro, muitas vezes em valores incompatíveis com o preço da obra;

— exigência de coeficientes financeiros inexequíveis para muitas empresas e dispensáveis em vários casos, assim reduzindo o número de licitantes;

— elaboração de orçamentos das obras por empresas privadas;

— realização de contratos sem a existência prévia dos recursos orçamentários;

— reduzida divulgação de editais;

— inexigibilidade de licitação quando há viabilidade de competição;

— proibição de consórcios, inibindo a participação de pequenas e médias empresas;

— aditamentos contratuais para pagamento de reajustes com efeito retroativo;

— inexistência de parâmetros para o balizamento dos preços cotados pelas empresas em comparação com os preços de mercado.

Embora condenáveis, lamentavelmente, muitos dos problemas acima relacionados encontram abrigo na atual legislação. Além disso, há grande dificuldade de comprovação das possíveis fraudes, porque os corruptos não costumam passar recibo do ato ilícito. Só uma legislação objetiva, rigorosa, que torne absolutamente transparente o processo licitatório e assegure a competitividade entre as empresas constituir-se-á em antídoto eficaz na prevenção do vírus da corrupção e, pelo menos, na redução do mal, porque o completo exterminio tem-se revelado impraticável em todo o mundo civilizado.

Nesse sentido, a Comissão conclui pela apresentação de um Projeto de Lei alterando substancialmente o Decreto-Lei nº 2.300, de 1986. Em face da urgência em sanar os atuais problemas existentes, a proposição foi formalizada ao Senado no dia 14 de maio deste ano, tomando o número 61, de 1992, cuja íntegra fizemos enfeixar como o Anexo I deste Relatório.

2. — Preço-Base Oculto

Mesmo antes da aprovação de nova legislação regulando os procedimentos licitatórios, a CPI já teve o mérito de derrubar a utilização, até então sistemática, do preço-base sigiloso, através de consulta ao TCU, que decidiu por sua ilegalidade. Em consequência, foi anulada uma série de concorrências em andamento em todo o País, cujos editais adotaram esse sistema.

Com isso, fechou-se, de imediato, uma das principais portas para o direcionamento das licitações e o superfaturamento de obras públicas.

3. — A Estrutura de Fiscalização do Senado Federal

É precária a estrutura de fiscalização do Poder Legislativo, sobre o Poder Executivo, em especial do Senado Federal, com prejuízo para uma das funções vitais da Instituição parlamentar.

Esta CPI, durante seu funcionamento, atuou como instrumento eficaz no cumprimento dessa função, tendo conseguido a anulação de diversas concorrências evadidas de suspeitas de irregularidades, e a inibição de outras práticas condenáveis que vinham se tornando corriqueiras no País.

Uma de suas principais contribuições foi ter provocado, através de consulta ao TCU, a proibição da utilização do sistema do preço-base oculto, expressa no abalizado parecer do Ministro Luciano Brandão, constante do Anexo IV a este Relatório.

Outro mérito desta Comissão foi ter sido palco do debate de temas até então intocados, como foi o caso do Programa de Ação Imediata de Habitação. O grande déficit habitacional existente no País inicia questionamentos em torno do assunto, inclusive sobre o mecanismo engenhoso que dispensou as licitações para a construção de conjuntos habitacionais em todo o País.

Por força dos prazos regimentais, a CPI teve que encerrar seus trabalhos no momento em que vários casos por ela levantados continuam a gerar desdobramentos, a exemplo das obras do Canal da Maternidade, no Acre, e do suposto envolvimento do empresário Paulo César Farias na intermediação de obras públicas.

A CPI acaba sem que o Senado tenha ainda um órgão capaz de cumprir sua competência fiscalizadora em caráter permanente, sem as limitações de uma comissão temporária, que está restrita ao objeto de sua convocação e a prazos reduzidos.

Para dotar a Instituição de uma estrutura fiscalizadora adequada, a CPI apóia o Projeto de Resolução nº 01, de 1992, de autoria do eminente Senador Mauro Benevides — Presidente desta Casa, criando a Comissão Permanente de Fiscalização e Controle. O projeto foi inserido neste Relatório como o Anexo nº II.

Outro importante instrumento voltado para o fortalecimento do Poder Legislativo é o Projeto de Lei da Câmara nº 73, de 1991, que aprova a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, ampliando-lhe a competência fiscalizatória e dando-lhe maiores poderes na aplicação de sanções (Anexo V). Este projeto já foi aprovado pelo Senado, sofrendo emendas, que foram submetidas à Câmara dos Deputados para nova apreciação.

4º — Estrutura de Projetos e de Preços

Os diversos órgãos do Poder Executivo não dispõem, em sua estrutura, de departamentos especializados na elaboração dos projetos completos de edificações das obras públicas. Com isso, a tarefa acaba sendo delegada às próprias empresas licitantes vencedoras, acarretando novos riscos de fraudes.

Por outro lado, até os orçamentos básicos, em vários dos casos investigados por esta Comissão, tiveram sua confecção entregue a empresas privadas mesmo quando utilizou-se o sistema de preço-base oculto, ampliando assim as possibilidades de superfaturamento de preços, de vazamento de informações e de dirigismos da obra para determinadas empresas. Isto acontece porque também inexistia no Governo qualquer órgão especificamente encarregado do acompanhamento dos preços das obras públicas, em comparação aos praticados no mercado.

A CPI concluiu pela necessidade da criação, na estrutura do Poder Executivo, de órgãos encarregados da elaboração dos projetos completos de obras públicas, padronizadas na

medida do possível, respeitando-se as peculiaridades locais. E ainda pela criação de um Cadastro Geral de Preços, que sirva como parâmetro para a avaliação do valor das obras contratadas. Uma experiência pioneira e bem-sucedida nesse sentido foi realizada pela Eletrobrás na década de 70, onde se fazia o levantamento dos preços dos componentes de uma usina hidrelétrica-padrão, com sua atualização mensal pelos índices oficiais da inflação.

5º — Discriminação contra as pequenas e médias empresas

Entre as vítimas do processo de corrupção na contratação das obras públicas, as pequenas e médias empresas ocupam em lugar de destaque. Sem o poder de pressão e persuasão de grandes empreiteiras, elas têm sido sistematicamente alijadas das licitações públicas.

Nesse sentido, algumas das principais barreiras identificadas pela Comissão foram o elevado preço dos editais; a proibição de consórcios de empresas; os agrupamentos de obras de diferentes naturezas numa só licitação, bem como as exigências de capacitação técnica, de capital social e de coeficientes financeiros incompatíveis com o valor e as características da obra, inclusive com amparo em dispositivos legais.

A CPI chegou igualmente à conclusão de que muitos administradores, ao mesmo tempo e em vários Estados, no afã de contratar as grandes empresas, por sua suposta excelência e experiências técnicas, acabam aumentando a demanda pelos serviços ofertados por um pequeno número de construtoras, estimulando com isso o sobrepreço e ou o loteamento das obras.

Com essas práticas discriminatórias às pequenas e médias empresas, o Poder Público descumpe princípio constitucional e outras determinações legais que, além da igualdade de competição, prevêem o estímulo ao desenvolvimento das empresas de menor porte.

6º — Emendas ao Orçamento

Diante das denúncias apontando as emendas parlamentares ao Orçamento da União como um dos caminhos utilizados pelas empreiteiras para obterem a liberação de recursos públicos, concluímos pela necessidade de alterações no Regimento Interno da Comissão Mista de Orçamento e Fiscalização.

Entre as alterações, cabe limitar o número de emendas, e o montante de recursos por parlamentar, pois, só em 1991, foram apresentadas cerca de 75.000. Verificou-se também que alguns parlamentares, inexplicavelmente, propuseram emendas beneficiando outros Estados que não o seu, dando margem a suspeitas como as que foram levantadas por alguns depoentes perante a CPI, o que também poderia ser solucionado através da regionalização do orçamento.

7º Hospital do Paranoá

Da análise da documentação e dos depoimentos prestados pelo Secretário de Saúde do Distrito Federal, Sr. Jofran Frejat, e por quatro dos sete empresários que participaram da licitação — Srs. Luiz Otalles Pires (diretor da Empresa Construtora Pires Ltda.), Fernando Monteiro Andrade (diretor da COSAL — Construções e Saneamento Ltda.), Fernando Márcio Queiroz (diretor da VIA Engenharia S.a.) e Naildo Carlos de Assis (diretor da Empresa Mendes Carlos Ltda.), a CPI constatou o seguinte:

- foi adotado o preço-base sigiloso;
- a Secretaria de Saúde não forneceu, junto com o edital, os projeto de cálculo estrutural e de instalações, que ficam

a cargo da contratada, o que pode dar margem à redução dos custos na fase executiva em prejuízo da qualidade da obra;

— não consta do projeto de arquitetura a necessária aprovação pelo Departamento de Licenciamento e Fiscalização de Obras do Governo do Distrito Federal, contrariando o Decreto-Lei nº 2300 (art. 6º);

— os empresários ouvidos por esta Comissão declararam, sob juramento, que fariam a obra pelo preço constante de suas propostas, transcritas a seguir:

Firma	Valor Ofertado
HMC	6.796.640.000,00
COSAL	4.024.686.000,00
ESTACOM	6.738.032.308,59
EMBRACOM	6.573.853.582,25
M. CARLOS	7.161.155.379,00
VIA	7.175.401.700,24
SOLIDA	4.050.770.483,40
UNITEC	9.110.076.481,00
PIRES	3.920.107.242,00

O preço contratado se enquadra na média de US\$1.200 a US\$1.500 dólares por metro quadrado, segundo estudo que cabe ser aferido por órgão especializado.

Diante de tais constatações, decidimos pelo encaminhamento do caso ao Tribunal de Contas da União, e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, a fim de que seja feita a necessária auditoria, e adotadas as providências que o caso venha a exigir.

A CPI decidiu ainda comunicar esta decisão ao Deputado Augusto Carvalho, (DF), em resposta à sua Representação, enviada através da Presidência do Senado, pelo Ofício nº 919/91, de 16-9-91, pedindo a sustação da obra.

8º — Hospitais de Bento Gonçalves (RS), Ouro Preto CMG (MG), Janaúba e Teixeiras (MG)

A Comissão encomendou à sua assessoria a análise dos editais e dos demais documentos requisitados às prefeituras dos quatro municípios. Com base nessa análise, concluímos pela existência das seguintes irregularidades:

— nas licitações para a construção dos hospitais de Ouro Preto, Janaúba e Teixeiras foi utilizado o sistema do preço-base oculto; foram exigidos índices inexequíveis de liquidez, inviabilizando a participação de empresas da região; fornecidos projetos incompletos das obras; e os projetos de arquitetura não continham a necessária aprovação do DLFO;

— em Bento Gonçalves, o preço-base, embora conhecido, não foi apoiado em planilha de custos, os projetos também estavam incompletos, a listagem dos equipamentos e mobiliários não foi previamente fornecida, e o edital foi vendido a preço considerado elevado. Só uma empresa — a SER-VLEASE — participou da concorrência.

Como as licitações foram canceladas antes das assinatura dos respectivos contratos, a CPI entende que não houve prejuízo para os cofres públicos. A nova legislação proposta, ao contrário do Decreto-Lei nº 2.300, não mais possibilitará os procedimentos adotados pelos quatro municípios.

Práticas semelhantes, seguidas de anulação das licitações, também ocorreram em diversos outros municípios.

É do entendimento da Comissão que, pelo menos a adoção do preço-base sigiloso, um dos principais instrumentos do dirigismo e do superfaturamento, foi estancada desde o momento em que o TCU, provocado, por esta Comissão, decidiu pela ilegalidade do procedimento, e demos a mais ampla divulgação à interpretação daquela Corte.

9º — Denúncias do Empresário Antônio de Castro Paixão

Parte das denúncias apresentadas pelo empresário baiano Antônio de Castro Paixão refere-se às lacunas do Decreto-Lei nº 2.300, que foram minuciosamente examinadas e contempladas no Projeto de Lei elaborado por esta CPI, contendo dispositivos que pretendem moralizar as licitações públicas.

Ao revelar sua participação em um "esquema" de loteamento de obras, pelo qual recebeu dois por cento do valor dos contratos, apenas para não prosseguir nas denúncias que vinha fazendo, Antônio Paixão desvendou para a Comissão alguns dos caminhos percorridos pela corrupção na contratação de obras públicas, desde a dificuldade de acesso aos editais por parte das empresas não envolvidas no "esquema", até as exigências dirigidas com o objetivo de afunilar o universo de concorrentes, passando pela superestimação dos preços e subempreitada das obras.

Como prova de suas afirmações, o empresário entregou à CPI cópias de protocolos de entendimento firmados entre a sua empresa — a Módulo Engenharia e Comércio — e um grupo de empreiteiras que seriam capitaneadas pela OAS-Lida, todas envolvidas nas licitações que por ele vinham sendo seguidamente denunciadas.

A CPI entendeu que tais protocolos poderiam vir a constituir-se em prova documental, concluindo, portanto, por seu encaminhamento ao Ministério Público da União para a necessária investigação, adoção das providências cabíveis.

No dia 23 de outubro de 1991, a Comissão solicitou ao TCU a realização de auditorias, nas áreas de licitação e contratação de obras públicas federais nas Prefeituras Municipais de Teresina (PI) e de Urucuna, Una, Santo Antônio de Jesus, Coração de Maria, Santo Amaro e Nilo Peçanha — todas na Bahia, que haviam sido objeto de denúncias pelo Sr. Antônio de Castro Paixão.

O TCU acatou o citado pedido na sessão plenária daquela Corte realizado no dia 18 de março deste ano, aprovando o parecer do Ministro Olavo Drummond, que considerou "indispensável a realização das auditorias solicitadas em face da sua importância".

10º — Gastos na Saúde

A Comissão constatou um significativo aumento nos recursos do orçamento do Ministério da Saúde, destinados a construção de hospitais.

Enquanto em 1990 este item representou 46,72% na estrutura de gastos do Ministério, em 1991 sua participação subiu para 84,44%. Ao mesmo tempo, os recursos destinados à reforma de hospitais caíram de 7,7% para 1,16%.

A Comissão questiona a destinação de tal volume de recursos para a construção de novos hospitais, quando multiplicam-se em todo o País os casos de hospitais praticamente desativados por falta de reformas, equipamentos e outros gastos necessários à sua manutenção.

No setor de saúde, como em alguns outros, a destinação dos investimentos públicos não obedece a um escalonamento de prioridades que leve em conta as reais necessidades da população.

11* — Denúncias ao governo Nilo Coelho

O Deputado estadual Eujácio Simões, líder do Governo na Assembléia Legislativa da Bahia, não apresentou prova de suas acusações contra o ex-governador Nilo Coelho.

Levando ainda em conta que o assunto já se encontra sob o exame da Justiça baiana, esta Comissão decidiu limitar-se ao registro do caso.

12* — Sequestro de Verbas Públicas

A CPI concordou em acatar as conclusões apresentadas pela sua assessoria sobre o caso, com base no exame de convênios, contratos e ações judiciais, além de informações colhidas na inspeção realizada em Salvador (BA). Conclui-se assim pelo encaminhamento:

i — de toda a documentação ao Procurador-Geral de Justiça do Estado da Bahia, para que, de acordo com o permissivo do art. 15 da Lei Complementar nº 40/81, promova as ações que julgar convenientes, à luz do que dispõe o DL nº 201, de 27-2-67.

ii — de toda documentação do Tribunal de Contas do Município de Salvador, para exame de legalidade dos contratos e das operações de crédito, bem como para apurar, através de levantamento contábil, os montante efetivamente pagos e devidos pela Prefeitura de Salvador;

iii — de correspondência ao Tribunal de Justiça da Bahia no sentido de que seja concedida preferência de pauta para o julgamento de todos os processos que envolvem sequestro da receita tributária no Município de Salvador.

Entre as providências já adotadas, vale destacar que, em novembro de 1991, esta CPI encaminhou expediente ao TCU, solicitando auditoria especial nos convênios assinados entre a União e a Prefeitura de Salvador. A mesma época, o Tribunal de Contas da Bahia decidiu sustar o sequestro de impostos municipais, em favor da empresa SERVIA.

13* — Caso Max Rosemann

Em relação às denúncias do Governador Roberto Requião contra o Deputado Max Rosemann, a Comissão entende que, ao envidar esforços a favor da refederalização das obras de duplicação da rodovia Curitiba-Joinville, o parlamentar não cometeu qualquer prática atentatória ao decoro ou desempenho do seu mandato.

14* — Envolvimento do Empresário PC Farias

Em face da gravidade da denúncia formulada pelo Governador Roberto Requião (PR), envolvendo os nomes do empresário Paulo César Farias e do ex-candidato a Senador Antônio Garcia, em suposta tentativa de extorsão contra o Governo do Paraná, a Comissão decidiu remeter cópia dos depoimentos sobre o caso ao Ministério Público para a devida apuração do assunto e adoção das providências cabíveis.

Embora sob juramento, o Governador Requião e o ex-candidato Antônio Garcia prestaram informações contraditórias, levantando que só a Justiça compete dirimir.

15* — Superfaturamento da Hidrelétrica de Xingó

Em face das diferentes características da Hidrelétrica de Xingó (AL) em relação à de Saldo Segrado (PR), exigindo um complexo trabalho de compatibilização de custos, que a CPI não está aparelhada para realizar, não foi possível constatar-se houve fato superfaturamento nas obras de construção da hidrelétrica alagoana.

Da mesma forma, não foi possível determinar se a utilização do chamado fator "K" corresponde tão somente ao restabelecimento financeiro previsto nos termos iniciais do contrato.

Conclui, a CPI, portanto, pelo encaminhamento dos contratos e dos depoimentos ao TCU para a realização de auditoria operacional *in loco* destinada a apurar:

— se o preço da obra foi superestimado;

— a legalidade do fator "K";

— denúncias de pagamento retroativo de correção monetária de faturas já liquidadas.

16* — Casos do Inbra

O edital de concorrência nº 2/91, do Inbra, para contratação, de obras de infra-estrutura em cinco municípios do sul do Pará — anulado por determinação do Ministério da Agricultura — utilizou o critério subjetivo de desempate pela nota técnica, que o projeto da CPI proíbe expressamente, porque dá margem a favorecimentos.

A adoção desse critério, sendo o preço-base previamente conhecido, possibilita a antecipação da virtual vencedora mediante o simples conhecimento das notas técnicas, já que provavelmente todas as licitantes cotarão o preço mínimo expresso no edital.

Conclui a CPI, mais uma vez, que as lacunas da legislação é que permitiram a ocorrência dos fatos apontados nas denúncias. Como a nova legislação ainda não foi votada pelo Congresso, e o critério da nota técnica já se revelou vulnerável a corrupção, seria desejável que o Inbra suspendesse a utilização desse modelo, que o órgão continua adotando em vários Estados.

Por outro lado, a existência de obras inacabadas ou fora das especificações revela as deficiências do Executivo na fiscalização do cumprimento de seus contratos, com o desperdício de recursos públicos, o que exige a apuração de responsabilidades e reparação dos prejuízos envolvendo administrações anteriores daquele órgão.

17* — Penitenciária da Papuda (DF)

Com base nos documentos e depoimentos colhidos neste caso, a Comissão constatou o seguinte:

— A Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal criou uma modalidade nova no julgamento das propostas de preços para a construção do Anexo "C" da Penitenciária da Papuda, o chamado "preço-médio", considerado ilegal pelo TCU em 1989, portanto, dois anos antes da licitação. perante a CPI, o Secretário de Segurança do Distrito Federal alegou que desconhecia a interpretação daquela Corte.

— O órgão contratante não forneceu os projetos completos da obra, deixando sua elaboração a cargo da contratada, o que pode ensejar queda de qualidade dos serviços. Tal prática, impossibilita estimar corretamente o preço final da obra e cria uma desigualdade entre os concorrentes.

— As planilhas de preços, embora não tenham sido fornecidas aos licitantes pelo órgão contratante, coincidem com as apresentadas pela firma vencedora, fato que causa estranheza.

— A CPI conclui pela remessa da documentação sobre o caso ao Tribunal de Contas da União para realização de auditoria e adoção das providências cabíveis.

Parte das irregularidades observadas, como o não fornecimento prévio dos projetos completos às licitantes, decorre de lacunas na legislação, as quais serão sanadas com a aprovação do Projeto de Lei nº 61, de autoria desta Comissão.

18° — O Canal da Maternidade

O edital de licitação nº 1/91 — Sanacre (AC), referente à contratação das obras civis (montagem hidro-mecânica e eletrônica destinada à ampliação do sistema de tratamento de água) e execução das obras de urbanização e drenagem do Canal da Maternidade, na cidade de Rio Branco (AC), apresenta as seguintes impropriedades:

— realização de uma única licitação para a contratação de duas obras distintas — Canal da Maternidade e Estação de Tratamento D'água — restringindo o caráter competitivo do certame, em dissonância com o estipulado no art. 3º, § 1º, do DL 300/86;

— publicação do aviso de licitação restrito ao Diário Oficial do Estado do Acre, ferindo o princípio da publicidade. O DL 2.300/86, em seu art. 323, § 2º, determina a publicação no Diário Oficial da União;

— exigência de capital social de Cr\$1 bilhão (item 3 do edital), em desacordo com o art. 32, § 6º, do DL 2.300/86, determinando que "o capital mínimo ou o patrimônio líquido não poderá exceder a 10% do valor estipulado da contratação nem ao limite estabelecido na alínea "b" do item I do art. 21. Ou seja: Cr\$11.816.000,00 valor vigente no trimestre julho/setembro de 1991, de acordo com a Portaria nº 579/91 — SAP;

— exigência de apresentação de atestados técnicos fornecidos somente pela administração pública, em prejuízo do princípio da igualdade entre os licitantes;

— venda do edital pelo valor de Cr\$1 milhão, considerado superior ao custo de reprodução deste e dos respectivos projetos, dificultando sua compra e onerando as empresas, assim restringindo o horizonte de concorrentes em desacordo com o art. 25, § 12, do Decreto-Lei nº 2.300/86;

— utilização de preço-base combinado com nota técnica, pontuada de acordo com o número de atestados apresentados, engenheiros e mestres de obras integrantes do quadro da empresa (item b.1.2 do edital), possibilitando a discriminação das empresas de menor porte e direcionamento da licitação. Tal critério leva em consideração apenas a capacidade global da empresa, sem considerar se a mesma está ou não comprometida com outras obras.

Foram constatados ainda outros fatos, que não constituem-se em irregularidades em face do Decreto-Lei nº 2.300, mas representam riscos para o Erário, sendo objeto das alterações propostas no Projeto de Lei nº 61, desta CPI.

Considerando que a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, criada especificamente para investigar a aplicação dos recursos do Fundo de Garantia, já está tratando da matéria, com os seus recentes desdobramentos, esta CPI conclui pelo encaminhamento a aquele órgão parlamentar do presente relatório e documentação que instrui o caso em apreço.

19° — Estação de Tratamento D'água (Governador Valadares — MG)

Atendendo a solicitação desta Comissão, o Tribunal de Contas da União procedeu ao exame da regularidade técnica do Edital nº 11/90, referente à realização de obras de saneamento básico no Município de Governador Valadares (MG), constatando as irregularidades já relacionadas no capítulo 11, item 2, deste relatório.

O próprio Tribunal de Contas da União tomou a iniciativa de remeter cópias de suas conclusões sobre o caso ao Tribunal de Contas de Minas Gerais e à Caixa Econômica Federal,

na qualidade de órgão financiador do projeto, para a adoção das providências necessárias.

20° — Ciac no Rio Grande do Sul

A Comissão recebeu pedido de investigação sobre este caso quando já havia encerrado a fase de coleta de depoimentos.

Minuciosa análise procedida por nossa assessoria técnica constatou — como se pode verificar no relatório técnico inserido no capítulo 13 deste trabalho — que "não há irregularidades na licitação nº 6/91", para a construção de Centros Integrados de Apoio à Criança no Rio Grande do Sul.

Em que pese a inexistência de irregularidade naquele processo, esta Comissão discorda de alguns dos procedimentos que foram utilizados, a exemplo da adoção da nota técnica como critério classificatório.

21° — Programa de Ação Imediata para Habitação — PAIH

O Programa de Moradias Populares, subprograma do PAIH, objeto de investigação desta Comissão, foi criado para amenizar o déficit habitacional da população de baixa renda, na faixa de 3 a 5 salários mínimos, utilizando recursos do FGTS. Entretanto, através de uma série de artifícios, terminou se constituindo em mais uma fonte de irregularidades.

De posse dos levantamentos realizados pela nossa assessoria em 27 municípios e das informações prestadas pelos dependentes convocados, a CPI constatou uma grande variação na qualidade das casas em relação aos preços cobrados aos usuários do Programa. A metragem das habitações varia de construtora para construtora: desde casas tipo "embrião" de um cômodo e banheiro (com 20m²), até casas de quatro cômodos (com 33m²), em terreno de 100m². Igualmente, há grande variação no tipo da construção e na qualidade do acabamento, sem correspondência com os preços cobrados entre os diversos conjuntos. Em comparação com os preços de mercado, constatou-se a existência de casas em melhores condições e mais bem localizadas por preços inferiores aos oferecidos naqueles conjuntos habitacionais.

A CPI conclui, portanto, que os recursos do trabalhador não estão sendo utilizados com a eficiência desejada.

Entre as razões de tal distorção, constatou-se que:

— na grande maioria dos contratos, a cargo de Cooperativas, não é realizada concorrência para a escolha da empresa construtora;

— há elevados custos indiretos (cerca de 13%) pesado sobre os preços finais, o que não se justifica em um programa destinado a camadas de baixa renda;

— várias Prefeituras são oneradas com a doação do terrenos e da infra-estrutura dos conjuntos habitacionais, sem que isso implique necessariamente na redução do preço final das casas pago pelo usuário do Programa;

— a maioria dos conjuntos é localizada distante das cidades, acarretando maiores custos para implantação da infra-estrutura, a cargo das Prefeituras;

— a pesada estrutura de administração e execução do programa, envolvendo a Caixa Econômica, Cooperativa, Prefeitura e empreiteira, contribui para aumentar os custos;

— apesar de toda essa estrutura, a fiscalização do programa é deficiente, não tendo-se mostrado capaz, em vários casos, de assegurar os padrões de qualidade previstos nos contratos.

Diante disso, a CPI defende a necessidade de reformulação do Programa, visando a reduzir os custos e melhorar a qualidade das habitações destinadas às classes de baixa renda.

Recomendações

1º — Alteração da Legislação

Aprovação, em regime de urgência, do Projeto de Lei Complementar nº 61, de 1992, de autoria desta Comissão, que "estabelece normas gerais sobre licitações e contratos da administração pública e dá outras providências".

Vale ressaltar que o projeto já foi apresentado formalmente no Senado, tendo em vista a premente necessidade de alterar as regras vigentes, que possibilitam irregularidades na contratação de obras públicas. A cópia do Projeto está transcrita no Anexo I deste Relatório.

2º — Comissão Permanente de Fiscalização

Aprovação do Projeto de Resolução nº 1, de 1992, de autoria do Senador Mauro Benevides, que cria a Comissão Permanente de Fiscalização e Controle na estrutura do Senado Federal (Anexo II).

3º — Nova Lei Orgânica do TCU

Aprovação do Projeto de Lei nº 73, de 1991, que aprova a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, ampliando a competência fiscalizatória do órgão (Anexo V).

4º — Alteração do Regimento da Comissão Mista de Orçamento

Modificação do Regimento Interno da Comissão Mista de Orçamento do Congresso, limitando o número e o volume de recursos das emendas parlamentares, com o objetivo de eliminar a possibilidade de influência de empreiteiras na destinação de recursos públicos federais, isentando assim a Instituição de qualquer tipo de suspeita nesse sentido. A modificação do Regimento deve propiciar também a melhor definição das obras públicas e sua distribuição espacial.

5º — Estrutura para Projetos de Engenharia

Criação, na estrutura do Poder Executivo, de um órgão encarregado da elaboração dos projetos de engenharia das obras públicas licitadas na modalidade de concorrência, adotando, sempre que possível e respeitadas as peculiaridades locais, a padronização das obras.

6º — Cadastro Geral de Preços

Criação, pelo Poder Executivo, de um Cadastro Geral de Preços, que deve ser sistematicamente atualizado, sendo destinado a servir como parâmetro na comparação entre os preços de mercados e os das obras adjudicadas.

7º — Fiscalização das Obras

Fortalecimento da estrutura de fiscalização da execução de obras do Poder Executivo, a fim de evitar a inconclusão e queda de qualidade dos empreendimentos públicos contratados, estabelecendo-se sanções aos órgãos que recebam obras inacabadas ou executadas fora das especificações.

8º — Cronograma de Pagamentos

Estabelecimento de normas que obriguem o administrador a autorizar o pagamento das faturas por ordem cronológica de sua efetiva execução, de forma a evitar possíveis favorecimentos de empresas em detrimento de outras que tenham concluído obras ou etapas com maior antecedência.

9º — Pequenas e Médias Empresas

Utilização, como instrumento de política econômica, dos gastos governamentais destinados à construção de obras públicas visando a estimular o crescimento e o desenvolvimento das pequenas e médias empresas.

10º — Ações do Ministério Público

Encaminhamento ao Ministério Público da União, para apuração das responsabilidades, dos seguintes documentos.

— Depoimento prestado à CPI e documentação apresentada pelo empresário Antônio de Castro Paixão;

— Depoimento do Governador Roberto Requião e do empresário Antônio Garcia, além da documentação enviada pelos mesmos.

11º — Ações do TCU

Realização de auditorias especiais pelo Tribunal de Contas da União, com a adoção das providências que os casos venham a exigir nos processos de licitação, contratação e execução das seguintes obras:

— construção do Hospital do Paranoá (DF);

— construção da Hidrelétrica de Xingó (AL), para apurar suspeitas de superfaturamento, ilegalidade do fator "K" para reajustamento dos preços, e pagamentos retroativos de correção monetária sobre faturas já liquidadas;

— ampliação da Penitenciária da Papuda pela Secretaria de Segurança Pública do Governo do Distrito Federal.

12º — Preferência de Pauta (casos Antônio Paixão)

Solicitação ao Tribunal de Contas da União de preferência de pauta para as auditorias, solicitadas no dia 23 de outubro de 1991 por esta Comissão, nas áreas de licitação e contratação de obras públicas federais nas Prefeituras Municipais de Teresina (PI) e de Uruçuca, Una, Santo Antônio de Jesus, Coração de Maria, Santo Amaro e Nilo Peçanha, na Bahia, alvo de denúncias apresentadas pelo empresário Antônio de Castro Paixão.

13º — Sustação do Sequestro de Verbas Públicas

Encaminhamento ao Procurador-Geral da Justiça do Estado da Bahia e ao Tribunal de Contas de Salvador, da documentação referente ao sequestro de verbas públicas da Prefeitura de Salvador, para que promovam as ações que o caso requer, e de correspondências ao Tribunal de Justiça daquele estado no sentido de que seja concedida preferência de pauta para o julgamento de todos os processos que envolvam sequestro de receita tributária do município de Salvador.

14º — Desempate pela nota Técnica

Ofício ao Tribunal de Contas da União para que examine a possibilidade de determinar a imediata suspensão da utilização, nas licitações públicas, da nota técnica subjetiva como critério de desempate, critério que continua a ser adotado por diversos órgãos, com possibilidade de comprometimento da lisura dos procedimentos, até a aprovação do Projeto de Lei nº 61/92, que eliminará de vez com esta prática.

15º — Encaminhamento de decisão do TCU

Remessa de cópia de parecer do TCU, em resposta a consulta desta CPI sobre a licitação de obras de estação de tratamento d'água em Governador Valadares (MG), ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e à Caixa Econômica Federal, na condição de órgão financiador do projeto.

16º — Canal da Maternidade (AC)

Envio de toda a documentação e depoimentos colhidos por esta Comissão em relação à licitação das obras do Canal da Maternidade, no Acre, à CPI Mista que ora examina a aplicação dos recursos do FGTS e tem-se dedicado com especial ênfase a este caso específico, em face dos seus mais recentes desdobramentos.

17º — Alteração do PAIE

Solicitação ao Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, de estudos visando à reformulação do Programa de Ação Imediata para Habitação, em face das distorções apuradas por esta Comissão.

As alterações deverão objetivar ao estabelecimento da obrigatoriedade de realização de licitação para a contratação de obras com recursos do FGTS, à redução dos gastos indiretos

nas obras destinadas às camadas de baixa renda, sem prejuízo da remuneração dos recursos, à faculdade de o trabalhador adquirir sua casa pelo menor preço encontrado no mercado, seja nos conjuntos construídos com recursos do FGTS, seja em outros locais, e à localização dos conjuntos residenciais mais próxima das obras de infra-estrutura já instaladas pela municipalidade.

1) Exclui-se, às fls. 10, o trecho "modalidade não prevista no Decreto-Lei nº 2.300/86

2) às fls. 11, inclui-se também a remessa ao Tribunal de Contas do Distrito Federal.

Ruy Bacelar — Juthahy Magalhães — Jonas Pinheiro
— Meira Filho — Magno Bacelar — Gerson Camata.