

**SENADO FEDERAL**  
**COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO**

***Relatório da CPI que apurou  
irregularidades na  
administração pública federal***

BRASÍLIA — 1989



**COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO  
QUE APUROU IRREGULARIDADES  
NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL**

(CPI da Corrupção)

- Proposta em 8 de janeiro de 1988
- Constituída em 15 de janeiro de 1988
- Instalada em 10 de fevereiro de 1988
- Apresentado o Relatório em 29 de novembro de 1988
- Aprovadas as conclusões em 30 de novembro de 1988

**COMPOSIÇÃO**

Presidente: Senador *José Ignácio Ferreira*  
Vice-Presidente: Senador *Itamar Franco*  
Relator Geral: Senador *Carlos Chiarelli*

Senador *Mendes Canale*  
Senador *Jutahy Magalhães*  
Senador *Mansueto de Lacerda*  
Senador *José Paulo Bisol*  
Senador *Severo Gomes*  
Senador *José Agripino Maia*  
Senador *Afonso Camargo*  
Senador *Maurício Correa*  
Senador *Chagas Rodrigues*  
Senador *Alexandre Costa*

## **EQUIPE DE APOIO**

**GABINETE DO  
RELATOR:**

*Elio Piccoli  
Lil Amparo Chiesa de Martins  
Oswaldo Alves de Andrade*

**SECRETARIA  
LEGISLATIVA:**

*Sara Figueiredo*

**COMISSOES:**

*Augusto Panisset Santana  
Cleide Maria Bargosa Ferreira Cruz*

**DIRETOR DA  
ASSESSORIA:**

*Edgard Lincoln Proença Rosa*

**ASSESSORES:**

*Alaor Barbosa dos Santos  
Arésio Teixeira Peixoto  
Cláudio Antônio de Almeida  
Edison Rodrigues Chaves  
Esdras Neves Almeida  
Fernando Arruda Moura  
Francisco José dos Santos Braga  
João Domingos Wolff da Silva  
Maria Estânia de Lemos Gonçalves da Motta  
Maria de Guadalupe Teixeira Varella  
Rubem Cesar Lantus*

**GABINETE DA  
ASSESSORIA:**

*Celso Wanderley de Azevedo  
Floravante Salerno Filho  
José Roberto Assumpção Cruz  
Lutz Gomes dos Santos  
Manoel Correa Fuzo  
Walderey Pereira da Costa*

**DIGITADORES E  
DATILÓGRAFOS:**

*Alexandre Bastos de Melo  
Carlos Henrique do Nascimento  
Eldônio Alcântara Lima  
João Cândido de Oliveira  
José Tadeu de Amorim  
José Valdeci Vasco  
Marcelo Azevedo Larroyed  
Paulo de Tarso Brasilense*

## SUMÁRIO

	<b>Pág.</b>
1. Introdução .....	5
2. A intermediação de verbas públicas para a Prefeitura Municipal de Valença — RJ e as irregularidades na aplicação de verbas públicas geridas pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan—PR) e pelo Ministério da Educação .....	10
3. Subvenções de caráter assistencial a estados, municípios e entidades de direito privado. A Lei nº 7.634/87. Os Decretos-Leis nº 2.365/87 e 2.366/87 ..	48
4. O 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 .....	80
5. Os Decretos nº 93.012/87, 94.233/87, 94.684/87 e os reajustes de preços dos contratos firmados com órgãos da administração pública. ....	99
6. A elevação da participação dos armadores na arrecadação do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM). Decretos-Leis nº 2.404/87 e 2.414/88 .....	107
7. Os Títulos da Dívida Agrária .....	128
8. Outras denúncias de irregularidades na administração federal .....	133
9. CPI: uma análise crítica .....	138
10. Conclusões e recomendações .....	161



## RELATÓRIO

*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 *Carlos Chiarelli*

### **1. Introdução**

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 estavam 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”.

Instalada a 10-2-88, a CPI foi inicialmente integrada pelos seguintes Senadores: *José Ignácio Ferreira, Itamar Franco, Carlos Chiarelli, Mendes Canale, Jutahy Magalhães, Mansueto de Lacerda, 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 Wedekin, 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 15-5-88, foi efetuada a substituição do Senador *Marcondes Gadelha* 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 levou, 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 das 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 enfocadas as *subvenções de caráter assistencial a estados, municípios e entidades de direito privado*, assim como a *Lei nº 7.634/87, os Decretos-Leis nºs 2.365/87 e 2.366/87, 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 94.042/87, 94.233/87, 94.684/87 e os reajustes de preços dos contratos firmados com órgãos da administração pública*.

Em decorrência do processo investigatório e dos depoimentos prestados perante esta CPI, surgiu a necessidade de se analisar também a *elevação da participação dos armadores na arrecatação do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM)*, bem como os *Decretos-Leis nºs 2.404/87 e 2.414/87 e os Títulos da Dívida Agrária*.

O relatório contém ainda *outras denúncias de irregularidades na administração federal*, encaminhadas à comissão, com os respectivos pareceres prolatados pelos relatores-adjuntos. Apresenta, a seguir, *CPI: uma análise crítica e, por último, Recomendações e conclusões*.

Ao todo, a CPI ouviu 56 depoimentos na seguinte ordem:

*1.1. Depoimentos e sua cronologia:*

25-2-88: *Sr. José Gomes Graciosa*, Prefeito de Valença—RJ, sobre a liberação de recursos geridos pela Seplan—PR e a intermediação para sua liberação.

26-2-88: *Sr. Romeu Tuma*, Diretor-Geral da Polícia Federal, sobre a investigação de ocorrência de irregularidades na liberação de verbas públicas, sobretudo no Município de Valença — RJ.

2-3-88: *Sr. Gilson Reis*, Diretor de Pessoal da Seplan — PR, sobre a transferência de servidores do Palácio do Planalto para a Seplan — PR, na gestão do Sr. Aníbal Teixeira de Souza.

4-3-88: *Sr. Michal Gartenkraut*, 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 conseqüências.

8-3-88: *Sr. Lúcio Veríssimo 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.

10-3-88: *Sr. 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 Hidrosistemas — da qual é sócio — para a referida prefeitura, e sua situação funcional na Seplan—PR.

10-3-88: *Sr. Alencar Guimarães de Carvalho*, sobre sua atuação no episódio de liberação de verbas para a cidade de Valença — RJ.

17-3-88: Acareação entre o *Sr. José Gomes Graciosa*, Prefeito de Valença — RJ, e o *Sr. Alencar Guimarães de Carvalho*, sobre as divergências entre seus depoimentos.

18-3-88: *Sr. Sérgio Menin Teixeira*, concluindo depoimento anterior, sobre os preços dos serviços prestados à Prefeitura de Valença — RJ pela retromencionada empresa Hidrosistemas.

22-3-88: *Sr. 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, Encargos Gerais da União, Fundo de Participação dos Estados e Municípios.

24-3-88: Acareação entre o *Sr. Gilson Reis*, *Sr. Sérgio Menin Teixeira* e *Sr. Lúcio Veríssimo*, sobre as divergências entre seus depoimentos.

24-3-88: Acareação entre o *Sr. Lúcio Veríssimo* e o *Sr. Michal Gartenkraut*, sobre as divergências entre seus depoimentos.

24-3-88: *Sr. Namir Sampaio*, Chefe do Cadastro da Seplan—PR, sobre as pastas contendo dados relativos a servidores daquela secretaria.

28-3-88: *Cel. Walter Felix*, 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.

29-3-88: *Sr. 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 n<sup>os</sup> 94.042/87 e 94.233/87.

8-4-88: *Sr. Aníbal Teixeira*, continuando depoimento anterior, sobre a Lei n<sup>o</sup> 7.634/87, os Decretos n<sup>os</sup> 94.042/87 e 94.233/87, e o de n<sup>o</sup> 94.684/87.

12-4-88: *Sr. João Sayad*, ex-Ministro-Chefe da Seplan—PR, sobre os mencionados Decretos nº 94.042/87 e 94.233/87 e a aplicação de recursos públicos durante sua gestão.

14-4-88: *Sr. 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 nº 2.404/87 e 94.233/87.

18-4-88: *Sr. Dílson Funaro*, ex-Ministro da Fazenda, sobre os Decretos nº 94.042/87 e 94.233/87.

19-4-88: *Sr. Cid Heráclito de Queirós*, Procurador-Geral da Fazenda Nacional, sobre parecer deste órgão a respeito da inconstitucionalidade dos referidos decretos.

25-4-88: *Sr. 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.

25-4-88: Acareação entre o *Sr. Aníbal Teixeira* e o *Sr. Michal Gartenkraut*, sobre as divergências entre seus depoimentos.

25-4-88: *Sr. Márcio Reinaldo Dias Moreira*, ex-titular da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF/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.

4-5-88: *Sr. Andrea Callabi*, ex-titular da Secretaria do Tesouro Nacional, sobre os Decretos nº 94.042/87 e 94.233/87 e as atribuições do órgão de que foi titular.

4-5-88: *Sr. Hermógenes Walter Braido*, Prefeito de São Caetano do Sul — SP, sobre contrato firmado com a empresa ATS — Consultoria e Planejamento.

4-5-88: *Sr. Ubirajara Garcia*, Assessor do Prefeito de São Caetano do Sul — SP, sobre a supracitada contratação.

4-5-88: *Sr. 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.

4-5-88: *Sr. Filinto de Almeida Teixeira*, Assessor do Prefeito de São Caetano do Sul — SP, sobre o contrato firmado com a ATS.

9-5-88: *Sr. José Luis Escanhoela*, sócio da Coinpro, sobre contratos de risco firmados pela empresa com prefeituras do interior de São Paulo.

9-5-88: *Sr. Claudionei Boni*, sobre a prestação de seus serviços à Coinpro, pelo prazo de cinco a seis meses, e os motivos de seu desligamento da empresa.

10-5-88: *Sr. Vitor 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.

10-5-88: *Sr. 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.

11-5-88: *Sr. Acácio Batista Silveira*, Prefeito de Itápolis — SP, sobre contrato firmado com a Coinpro.

16-5-88: *Sr. Alcioni Serafim de Santana*, Delegado de Polícia Federal, presidente do inquérito sobre apuração de fraude ocorrida na concorrência pública para execução de obras na cidade de Valença — RJ.

23-5-88: *Sr. 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 2.404/87 e 2.414/88.

24-5-88: *Sr. Cláudio Fontelles*, Procurador da República, sobre sua indicação para acompanhar o inquérito policial pertinente à intermediação para liberação de verbas públicas.

31-5-88: *Sr. Richard Klien*, Diretor-Financeiro da Transroll, sobre a "operação casada" realizada pela União, através da Sunamam, junto a um estaleiro inglês, relativa para aquisição do navio "Karisma".

7-6-88: *Sr. José Tavares de Araújo*, ex-Secretário da Polícia Aduaneira, sobre seu posicionamento favorável à extinção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).

7-6-88: *Sr. Marcelo Averbug*, ex-chefe do Departamento Naval do BNDES, sobre o Decreto nº 88.420/87 e a solicitação de financiamento da Transroll ao BNDES.

8-6-88: *Sr. Edson Martins Areias*, Presidente do Sindicato Nacional dos Oficiais de Máquinas da Marinha Mercante, sobre implicações danosas ao Lloyd em decorrência da entrada da Transroll na Conferência Brasil/Europa/Brasil, e a compra, pela empresa Kommar, do navio "Karisma".

9-6-88: *Sr. Michael Broad*, Técnico em Navegação e Superintendente da Firma Graninter Transportes Marítimos, sobre a atuação da empresa em afretamento de navios estrangeiros.

9-6-88: *Comandante José Carlos de Franco Abreu*, ex-proprietário da Kommar, sobre a aquisição do navio "Karisma".

13-6-88: *Sr. Washington Barbeito Vasconcelos*, sócio-proprietário da Transroll, sobre a aquisição da empresa Kommar e do navio "Karisma" e a compra de navios no exterior incentivada pelo Governo brasileiro.

16-6-88: *Sr. Elmo Serejo de Farias*, Presidente do Lloyd Brasileiro, sobre a situação geral da empresa e as dificuldades que enfrenta a estatal Lloyd.

20-6-88: *Sr. Paulo Sérgio de Melo Cotta*, Diretor-Superintendente da Empresa de Navegação Aliança, sobre as Resoluções nº 9.101 e 9.943, de 1985; o montante repassado à Aliança com recursos do AFRMM; a aplicação de verbas a fundo perdido na construção naval; e a aquisição, pela Aliança, dos navios "Copacabana" e "Flamengo".

22-6-88: *Sr. Márcio João de Andrade Fortes*, 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 para a Kommar.

23-6-88: *Almirante Alfredo Rutier de Matos*, Diretor de Navegação de Longo Curso da Sunamam sobre: o Decreto nº 62.383/68 e a Resolução nº 9.101/85, da Sunamam; a redução da quota do Lloyd na Conferência Brasil/Europa/Brasil; e os Decretos nºs 2.404/87 e 2.414/88.

27-6-88: *Comandante Murilo 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 2.404/87 e 2.414/88; a entrada do Transroll na Conferência Brasil/Europa/Brasil; a desdolarização da dívida dos armadores; e a dívida do navio "Karisma".

28-6-88: *Sr. Cloraldino Severo*, ex-Ministro dos Transportes, sobre: a legislação pertinente ao AFRMM; a desdolarização da dívida dos armadores; e a questão do navio "Karisma".

3-8-88: *Sr. 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.

4-8-88: *Sr. 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 exposição de motivos, liberando recursos sem a correspondente cobertura orçamentária.

8-8-88: *Sr. José Reinaldo Tavares*, 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 2.414/83.

5-9-88: *Sr. José Paulo Sepúlveda Pertence*, Procurador-Geral da República, sobre a arguição de inconstitucionalidade do Decreto-Lei nº 2.303/88 e os Decretos nºs 94.042/87 e 94.233/87.

12-9-88: *Sr. Mailson Ferreira da Nóbrega*, Ministro de Estado da Fazenda, sobre os Decretos nºs 94.042/87 e 94.233/87 e as fontes de recursos para sua execução; o Decreto-Lei nº 2.404/87; os TDA; e o Decreto-Lei nº 2.443/88.

16-9-88: *Sr. Jáder Barbalho*, ex-Ministro do Desenvolvimento e Reforma Agrária, sobre a mecânica de funcionamento dos Títulos da Dívida Agrária (TDA), sua importância para a execução da política agrária e as divergências decorrentes da edição da Portaria nº 65-A/87, do Ministério da Fazenda.

12-10-88: *Sr. Saulo Ramos*, Consultor-Geral da República, sobre os Decretos nºs 94.042/87 e 94.233/87 e os Títulos da Dívida Agrária (TDA).

## **2. A intermediação 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 Secre-

taria de Planejamento da Presidência da República, Sr. Aníbal Teixeira de Souza, solicitou verbas no montante de Cz\$ 16.000.000,00 (dezesseis 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, papeleta 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) n.º 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 6 de agosto de 1987, era encaminhado ao Ministro do Planejamento um sumaríssimo Plano de Aplicação de Recursos liberados para o município, conforme publicação no *Diário Oficial* da União, de 5 de agosto de 1987, sem referência a qualquer projeto técnico que viabilizasse a execução das obras e, já em 24 de agosto de 1987, foi emitida ordem bancária 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.

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 uma verba “a fundo perdido” no Ministério do Planejamento, no valor de Cz\$ 16.000.000,00 (dezesseis milhões de cruzados) e, em face da insistência do referido Sr. Alencar Guimarães, assinou um requerimento que permitiu a liberação da quantia preten-

dida. Posteriormente, o *Sr. Alencar Guimarães* comunicou-lhe a necessidade de ser elaborado um plano de aplicação dos recursos.

Embora as verbas houvessem sido liberadas, não houve o correspondente crédito da importância na conta bancária da Prefeitura Municipal. Explicou-lhe o *Sr. Alencar Guimarães*, na oportunidade, que a liberação dos recursos dependeria da apresentação de um projeto a ser elaborado pela firma Hidrosistemas, 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 o depoente concordar com as exigências do *Sr. Alencar Guimarães* até a obtenção dos recursos. Foi aberta, então, licitação pública para as obras de engenharia, habilitando-se três firmas de Belo Horizonte: a MCM — Engenharia Ltda., a Construtora Cabaleiro e a Somep.

Após o recebimento da verba, anulou o depoente a licitação. (À época do depoimento, estava a própria Prefeitura executando as obras 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 Hidrosistemas, na elaboração de projeto técnico. A Hidrosistemas 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 divulgasse um desmentido oficial, quanto 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* de ter participado dos contatos para a liberação de verbas e atribuindo ao *Sr. Alencar Guimarães* essa responsabilidade.

### 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 anteriormente prestadas à Polícia Federal e aduz esclarecimentos a respeito do ocorrido.

Declarou, inicialmente, que o pedido de liberação de verba dirigido ao ex-Ministro *Aníbal Teixeira* foi por ele assinado, a instâncias do Sr. *Alencar Guimarães*, quando tratava de assuntos de interesse do Município de Valença na cidade do Rio de Janeiro.

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 Hidrosistemas 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 cláusulas, determinava às postulantes, obrigatoriedade de terem 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 m<sup>2</sup> (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<sup>2</sup> (um mil e oitocentos metros quadrados) de ruas, com paralelepípedos. A Prefeitura, no entanto, pretendia, por administração direta, concluir 8.000 m<sup>2</sup> (oito mil metros quadrados) 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\$ 16.000.000,00 (dezesesseis 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 correspondente liberação dos recursos.

Em suma, havia um esquema montado, entre a Hidrosistemas 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*

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, e não a qualquer solicitação do ex-Ministro *Aníbal Teixeira*. A referida Secretaria, por solicitação do DPF, forneceu uma relação das prefeituras contempladas com os repasses federais. Para presidir o inquérito foi nomeado um delegado especial.

Posteriormente, houve pedido de informação do Ministro *Aníbal Teixeira* sobre o andamento das investigações, tendo a Divisão de Polícia Fazendária informado sobre a existência de infração penal capitulada no Código Penal Brasileiro. Tal fato, todavia, não se caracterizou como pedido de abertura de inquérito, o que 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, declarou o diretor-geral do DPF que o Sr. *Aldo Moreira Lima*, Coordenador da referida Secretaria, em depoimento perante a Polícia Federal, 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, para repasses, "a fundo perdido", recursos das 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 supervisionada pela Seplan — o que deveria implicar a existência de parâmetros técnicos quanto 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 papeleta, 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*, disse o Sr. **Romeu Tuma** que há “dentro de uma investigação da Superintendência de São Paulo, 16 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, lembrou 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 representaria cerca de 50% do orçamento municipal.

### 2.3.3 Das declarações do Sr. Gilson Reis

Tendo em vista as declarações do prefeito de Valença a respeito de participação de funcionários 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 Sr. *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. *Sérgio 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 acrescer 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 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 na 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 Vertissimo* 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.

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, pois havia, segundo o próprio depoente, "exagero nas requisições". Além disso, a atual administração solicitou que se vinculasse 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 empresas foram avisadas da existência das obras pelo seu próprio intermédio, mencionando, finalmente, que o Sr. *Sérgio Menin* manifestou sua intenção de habilitar a Hidrosistemas 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 Hidrosistemas — Engenharia de Recursos Hídricos Ltda., da qual é sócio. Enfatizou, de forma peremptória, que desde 1º de abril de 1987, data em que o Ministro *Aníbal Teixeira* assumiu a Seplan—PR, não possuía mais qualquer vínculo funcional com esta Secretaria.

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.

Além disso, foi o próprio Ministro *Antbal 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. Consolida-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 da realização do projeto básico das obras que seriam realizadas em Valença — RJ.

Perquirido 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 e que o seu texto final foi feito pela Hidrosistemas.

O processo licitatório, segundo o depoente, apresentou uma única falha, verificada na realização da 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, a 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.

#### *2.3.5.2 Perante o Departamento de Polícia Federal*

Admitiu o Sr. *Sérgio Menin Teixeira de Souza* ser um dos diretores da Hidrosistemas, titular de 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 Somepe 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.

### 2.3.6 *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 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 de 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 dois milhões de cruzados).

Destaquem-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 reproduzida 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 Das contradições entre os fatos e as declarações do Sr. Sérgio Menin Teixeira de Souza*

Notam-se, nas declarações do Sr. *Sérgio Menin*, inúmeras divergências, se confrontadas com afirmações de outros depoentes e com documentos trazidos a esta comissão, podendo ser destacadas as seguintes:

a) Apesar de afirmar não ter sido funcionário da Seplan, *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 24-9-87. Nesse sentido, uma declaração específica da Cetec—MG, atesta expressamente os seguintes dados sobre a situação funcional do Sr. Sérgio Menin: “de 1º de abril a 1º 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).*

Constata-se, portanto, que, embora tenha sido desligado da Seplan em 24 de novembro de 1987, o Sr. *Sérgio Menin atuou concomitantemente, como servidor público e diretor de empresa particular, realizando obra de interesse público, no Município de Valença — RJ.*

b) 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; o Sr. *Sérgio Menin* mandou inscrever sua empresa no cadastro de fornecedores do Município de Valença, em 3 de agosto de 1987. Todavia, o Convite 66/87 foi recebido pela Hidrosistemas em 6 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 Hidrosistemas ocorreu em 11 de agosto.

Seqüencialmente, no dia 6 de agosto de 1987, a Hidrosistemas 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 Hidrosistemas no processo de licitação de Valença.

c) Para a elaboração do projeto técnico, concorreram, além da Hidrosistemas, 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.

#### *2.3.7.1 Da perícia determinada pela comissão*

Diante da gravidade dos fatos relatados pelo Prefeito *José Gomes Graciosa* e evidenciados nos depoimentos das outras pessoas envolvidas na liberação de verbas para o Município de Valença, a comissão decidiu designar o Assessor do Senado Federal *Ayrton José Abritu* para elaborar laudo técnico sobre o projeto de obras previstas para aquela cidade.

#### *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, Nor-

deste, 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.

Outra 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 Cz\$ 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 do Fundo Especial, 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. *Antbal Teixeira*, os recursos "a fundo perdido" avolumaram-se e a rotina sofreu modificações, sendo toda a alocação de recursos comandada diretamente pelo ex-ministro, 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 idiosincrasias 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 pro-*

veito 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, exigiam-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 (Ciset), que realiza as auditorias estruturalmente previstas em cada organização ministerial.

Finalmente, no que tange às solicitações que afluíam à Seplan, *cabe mencionar que eram 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 esvaizá-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 órgão técnicos, que normalmente deveriam opinar sobre eles. “Nos meses finais do ano, não raramente S. Ex<sup>a</sup> 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 post pela SOF, 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 *Antbal Teixeira*.

#### 2.4.3 Das declarações do ex-Ministro *Antbal Teixeira*

Em seu depoimento perante a CPI, o ex-Ministro *Antbal 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 1.300 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 consistia 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.

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 registra-

vam a inexistência de recursos orçamentários. Estas informações, por outro lado, foram tratadas na Seplan por métodos computadorizados, que traduziam, com presteza, a disponibilidade orçamentária. Ademais, 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 militares. O diretor da SOF lembrou que tal aumento teria que ser repassado para os civis e, quando encontrou com o ministro, este já havia fechado as negociações com os militares. Foram baixados, 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.

Citou, ainda, outros fatores que contribuíram para o aumento do déficit em 1987 além da inflação: o seguro-desemprego, 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 o Decreto nº 94.042, de 18-2-87, 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 94.042/87, 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 94.684/87 para sanear os dois anteriores.

Referiu-se 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, número suficiente para construir, segundo o depoente, “6 mi-

lhões 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 respeita 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, mantinha, também, em, contatos com a Presidência da República, a qual, por exemplo, através do Sr. *Jorge Murad*, o teria indicado para a Secretaria Geral 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 Vertissimo* e, além disso, havia a informação, a nível presidencial, de que o Sr. *Michal 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, atestou 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 como contraprestação dos serviços prestados pela Hidrosistemas 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, número da conta corrente do Banco do Brasil, sendo o secretário-geral o responsável por tal liberação. No 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 ministro.

Algumas vezes ocorria de pedidos serem levados diretamente à Presidência da República. Em caso de urgência, o Sr. *Jorge Murad*, Secretário Particular do Presidente, era o elemento de ligação com a Seplan, levando os pleitos diretamente ao Ministro *Aníbal Teixeira*. Outros assuntos que não requeressem pressa ou atenção especial eram tratados entre a assessoria do Sr. *Jorge Murad* e a assessoria da chefia do gabinete da Seplan.

3. Noutro momento, o depoente afirmou que, uma vez que os pedidos eram geralmente urgentes e que os recursos 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, o Sr. *Jorge Murad*, Secretário Particular do Presidente da República.

Quanto às notícias de intermediação na liberação de verbas pela Seplan, afirmou o depoente que o Ministro *Aníbal Teixeira* solicitou ao Dr. *Romeu Tuma*, Diretor-Geral da Polícia Federal, numa reunião de que também participou, providências no sentido de investigar tais denúncias e que entregou a ele listagem, contendo os nomes dos beneficiários de verbas da Seplan.

Internamente, a DSI investigou uma denúncia de cobrança de comissão para apressar plano de aplicação de verbas, na área do Iplan, órgão da Seplan, sem nada apurar contra quem quer que seja.

Que saiba, afirmou o depoente, não houve nenhum afastamento de servidores da Seplan por corrupção; houve, sim, permutas de funcionários de um setor para outro.

5. Quanto a fatos concretos, mencionados na CPI, assim se posicionou:

— só tomou conhecimento do caso dos alambiques pela imprensa;

— na liberação de verbas em favor da Cooperativa Agropecuária do Vale do Paracatu, para pavimentação asfáltica das vias internas do Parque de Exposições de Paracatu, sua participação foi apenas de agendar uma audiência entre o Ministro *Anibal Teixeira* e a diretoria daquela cooperativa, em companhia do Deputado *Sérgio Naya*, a despeito de notícia publicada na “Folha de S. Paulo”, atribuindo-lhe a condição de intermediador da verba;

— o pedido da Associação Brasileira de Municípios foi atendido, por ter sido complementado por aquela associação e esclarecidas as dúvidas suscitadas pela Sarem e pela secretaria-geral sendo que a aprovação do ministro se deu após parecer favorável do chefe da Subsecretaria de Coordenação Econômica e Social. Em razão dessa liberação, o processo de informatização das prefeituras se desenrolava normalmente, já tendo havido o treinamento e entrega dos aparelhos a várias prefeituras. Assim, o processo transcorreu de forma normal, tendo os serviços de sistemas e programas sido contratados com a firma Sistrom — Sistemas de Computadores Ltda., da qual é sócio um filho seu;

— com relação à liberação de verbas para a Prefeitura de Valença, acha correto que o Sr. *Sérgio Menin* tenha sido intermediador na liberação da verba e que seja sócio da firma encarregada da elaboração do projeto das obras.

6. A propósito do Sr. *Sérgio Menin*, o seu posicionamento foi contraditório. Num primeiro momento afirmou que, com o fim da Seac, passou o Sr. *Sérgio Menin* a fazer parte da Seplan e, algum tempo depois, disse que ele não trabalhou na Seplan. Por outro lado, afirmou ter solicitado ao titular do Departamento de Pessoal a pasta funcional desse servidor, juntamente com as de doze outros, cedidos pelo Governo de Minas à Seplan; tais pastas, afirmou, foram devolvidas todas àquele departamento por uma de suas secretárias, sem precisar, entretanto, qual secretária e a quem entregou as pastas.

7. Relativamente ao episódio da requisição do Sr. *Sérgio Menin Teixeira de Souza* para a Seplan, o Sr. *Lúcio Veríssimo* alegou inicialmente que os assuntos referentes à área de pessoal eram tratados entre a chefia do departamento competente e o Secretário-Geral, ou seu gabinete.

Todavia, quando indagado a respeito do Ofício nº 362/87, solicitando, a partir de 9-7-87, a concessão de gratificação nível ASS1 para o Sr. *Sérgio Menin*, disse que não havia passado pelas suas mãos. No entanto, o referido ofício está assinado pelo próprio depoente, que a respeito deste detalhe alegou que assinara o documento sem dele ter tido conhecimento.

8. No que respeita à gerência do Fundo do Programa de Cooperação Técnica, o Sr. *Lúcio Veríssimo* atestou serem estes recursos geridos diretamente pelo secretário-geral, que, pessoalmente, deferia ou não as solicitações, conforme portaria que lhe atribuía, desde 1985, competência para tanto. Tal

portaria, no entanto, foi questionada posteriormente, ficando o secretário-geral, em consequência, em dificuldades para gerir o referido fundo.

9. No que tange ao recebimento de pedidos para repasse de recursos, o depoente esclareceu que muitos eram oriundos da Secretaria Particular da Presidência da República, expressos em papeletas oficiais encaminhadas à Seplan. Sobre o episódio, o depoente apresentou, ainda, um documento original elaborado pela Divisão de Segurança e Informações da Seplan (DSI/Seplan), classificado como confidencial, versando “sobre a participação da Sarem e da Seplan na alocação e liberação de recursos federais para municípios e estados da Federação”. Trata-se do Informe nº 29, de 30 de setembro de 1987, difundido para a Agência Central do SNI retratando o mecanismo de liberação de verbas já anteriormente aludido e que estava, irregularmente, em poder da assessoria do ex-Ministro *Aníbal Teixeira*.

#### 2.4.5. *Considerações sobre os depoimentos do Sr. Lúcio Veríssimo*

Caracterizou-se a ocorrência de desentendimentos entre a chefia do gabinete, contemplada com as tarefas de administração da Seplan, e a enfraquecida Secretaria Geral. Nesse sentido, enfatiza-se também a sistemática de liberação dos recursos que recebiam — embora sem projeto prévio — consideração do ministro da Seplan, aprovação presidencial e crivo técnico da Sarem e da secretaria-geral, esses últimos efetivados após a aprovação da liberação dos recursos.

À Secretaria Geral competia, por exemplo, verificar a disponibilidade de recursos, em razão de ela desempenhar as funções de ordenador de despesa da Seplan. Este era “o regime dinâmico” de administração implantado pelo Sr. *Aníbal Teixeira*, ou seja, uma liberação já autorizada pelo presidente da República poderia sofrer restrições no âmbito da Secretaria Geral ou da Sarem e retornar ao ministro-chefe da Seplan para que houvesse reconsideração do caso. Enfim, um processo decisório concebido totalmente em desacordo com a mais elementar lógica administrativa.

#### 2.5. *Das acareações*

##### 2.5.1. *Da acareação entre os Srs. Lúcio Veríssimo, Michal Gartenkraut, Namir da Silva Sampaio e Gilson Reis.*

Em face das contradições verificadas entre afirmações dos Srs. *Lúcio Veríssimo*, *Michal Gartenkraut* e *Gilson Reis*, promoveu-se uma acareação entre eles, da qual, entre outras, resultaram as informações seguintes:

Relativamente à situação funcional do Sr. *Sérgio Menin* na Seplan, o Sr. *Lúcio Veríssimo* afirmou e reafirmou que ele não trabalhava lá, a despeito de evidências em contrário, tais como: aviso ministerial, solicitando ao Governo de Minas Gerais a sua permanência na Secretaria; deferimento do

pedido pelo Governo de Minas, e documento do seu órgão de origem dando conta do seu retorno somente em 5-1-88.

Afirmou que solicitou pastas de servidores ao Departamento de Pessoal e que, ao analisá-las, em companhia do Ministro *Aníbal Teixeira*, este lhe dissera que a pasta do Sr. *Sérgio Menin* não poderia estar ali, pois ele não tinha vindo oficialmente da Seac para a Seplan.

Posteriormente, quando limpava as gavetas para deixar a Seplan, pediu a uma secretária que devolvesse as pastas ao Departamento de Pessoal, e assim foi feito.

O Sr. *Namir da Silva Sampaio*, Chefe da Seção de Cadastro, afirmou que o Sr. *Lúcio Veríssimo* solicitou-lhe diretamente as pastas de treze servidores e que somente doze foram devolvidas posteriormente por uma de suas secretárias, faltando justamente a que continha os assentamentos funcionais do Sr. *Sérgio Menin*.

O Sr. *Lúcio Veríssimo* entendia que a pasta do Sr. *Sérgio Menin* poderia ser facilmente reconstituída, de vez que todos os documentos que davam entrada na Seplan eram xerografados. Tanto o Sr. *Gilson Reis* quanto o Sr. *Namir da Silva Sampaio* garantiram desconhecer essa prática no âmbito da secretaria.

Ao ver copia de um memorando solicitando à Secretaria Geral pagamento de gratificação para vários servidores da Seplan, inclusive para o seu filho, atribuiu o fato a uma desídia administrativa de sua parte; teria proporcionado tal benefício salarial ao servidor sem notar que era seu filho.

Chamado a manifestar-se, o Sr. *Michal Gartenkraut* negou que a responsabilidade do gabinete do ministro cessasse com a publicação da exposição de motivos no *DOU*, conforme garantiu o Sr. *Lúcio Veríssimo*, pois a competência originária para a liberação da verba era do ministro, embora estivesse delegada ao secretário-geral. Partia também do gabinete do ministro a iniciativa de contatos com a Ciset e com a Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, com vistas ao estabelecimento de prioridades para a liberação de recursos. Negou e julgou leviana a informação do Sr. *Lúcio Veríssimo* de que a aprovação presidencial numa exposição de motivos não gerava compromisso de estado. Estranhou também que o Sr. *Lúcio Veríssimo* tenha declarado que ele — *Michal Gartenkraut* — só despachava com ocupantes de cargo DAS-6, de vez que o único cargo desse nível na Seplan era o secretário-geral. Se assim fosse, não poderia despachar com ninguém, pois todos lhe seriam hierarquicamente inferiores.

O Sr. *Lúcio Veríssimo* confirmou que as diretrizes do ministro não eram acatadas pelo secretário-geral nele esbarravam, havendo, pois, uma situação de atrito entre ambos. Esse fato foi negado pelo Sr. *Michal Gartenkraut*, o qual afirmou que, em algumas ocasiões, efetivamente discordou do Ministro *Aníbal Teixeira*; mas, quando isso ocorreu, disse-lhe claramente o seu posicio

namento, ficando a cargo do titular da pasta a última palavra por seu Ministério.

O Sr. *Michal Gartenkraut* procurou chamar a atenção para a desorganização administrativa imperante na Seplan, citando vários fatos para confirmá-la: liberação de verbas sem respaldo de crédito; muitas vezes tomava-se conhecimento da aprovação de uma exposição de motivos pelo *Diário Oficial* da União; verbas concedidas na medida em que eram solicitadas, sem a observância do estipulado no Orçamento.

Em 1987, por exemplo, em razão de se prever no Orçamento inflação zero, houve um excesso de arrecadação na rubrica PIN/Proterra. Um novo orçamento feito então pelo secretário-geral foi julgado desnecessário pelo ministro e, por isso, dispensado. Os recursos foram assim liberados ao longo do ano, na medida em que os pedidos chegavam à Seplan, o que, no dizer do Sr. *Michal Gartenkraut*, constituía de respeito à Portaria nº 151, de 5-11-80, da própria Seplan.

No tocante ao pedido da ABM, afirmou o Sr. *Michal Gartenkraut* ter sabido pelo ministro que o presidente da República 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* da União. O Sr. *Lúcio Vertssimo*, citando datas, rebateu essa afirmação dizendo que tal aprovação só aconteceu depois que o processo estava devidamente instruído e aprovado pelo Ministro *Anibal Teixeira*. Antes da liberação dos recursos, o Sr. *Lúcio Vertssimo*, 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 ter havido 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 por questão de ética, mas por determinar a lei que todas a EM referentes ao Fundo Especial, ao PN/Protterra e ao EGU fossem submetidas ao presidente da República.

### 2.5.2 *Da acareação entre o ex-Ministro Aníbal Teixeira e seu ex-Secretário Geral, Michal Gartenkraut*

Por sugestões da relatoria desta CPI, e em virtude das 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 técnicos 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 deveria 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 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 permitiu que alguns programas fossem mantidos, apesar de o ministro afirmar que ele os sabotava.

Ao que sabe, o Decreto nº 95.523/87 foi preparado no Ministério da Fazenda, dele só tomando conhecimento pelo *DOU*. 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 que, caso 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 *DOU*. 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 tratar-se de um auxiliar de primeira qualidade. Os desentendimentos surgiram em razão da reforma administrativa que pretendia implantar na Seplan.

Afirmou que as 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 em consonância 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.

Afirmou 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 a 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 *DOU* 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 suplementar, através da chamada “lei de excessos”, que autorizava a emissão de títulos da dívida pública. Essa lei foi aprovada pelo Congresso Nacional. Declarou 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. *Michal Gartenkraut* participou de reuniões com vistas a encontrar uma solução para esse problema.

2.5.3. Por solicitação desta CPI, a *Seplan*—PR encaminhou diversas notas técnicas assinadas pelo Sr. *Michal Gartenkraut*, alertando o então ministro para as autorizações de dispêndio sem saldo no Orçamento. No item seguinte deste relatório, examinaremos a questão com mais detalhes.

## 2.6. 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 Vertssimo*, 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 Articulação 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 art. 317, parágrafo 2º; arts. 314 e 320, combinados com o art. 327, parágrafo 2º, do Código Penal”. As figuras criminais delineadas

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 2", que trata da corrupção indireta; art. 314. supressão de documento público, e 327, parágrafo 2", porque também era ocupante de cargo de confiança".

O Sr. *Sérgio Menin Teixeira de Souza* foi enquadrado "no art. 317, *caput*, que é corrupção passiva 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 passiva 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 não tenha explicitado a descrição dos enquadramentos, os demais participantes do processo de licitação foram também enquadrados na fraude, conforme faz questão de sublinhar posteriormente.

Uma vez concluídos, os autos foram remetidos, em 30-8-88, diretamente à procuradoria geral, para o Sr. *Cláudio Fonteles*, que acompanhara o trabalho investigatório desenvolvido pela Polícia Federal.

Posteriormente, os jornais publicaram que seriam necessárias investigações complementares. Todavia, até 16-5-88, data das declarações do Sr. *Alcioni Serafim* à CPI, este não havia recebido qualquer solicitação a respeito.

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

Posteriormente, esta Comissão recebeu cópia de relatório elaborado pelo delegado *Alcioni Serafim de Santana*, em atenção à determinação do Sr. Procurador-Geral da República de aclarar divergências entre laudos periciais fornecidos pelo Senado Federal e pela Empresa Hidrosistemas. Eram as "investigações complementares" a que se referia a imprensa.

De acordo com esse documento, o novo laudo de peritos da Polícia Federal confirmou o entendimento exposto pelo Assessor do Senado Federal, Dr. *Ayrton Abritta*, de que seria muito difícil projetar obra futura com base em documento construído açodadamente. Foram essas as palavras do Dr. *Ayrton Abritta*, confirmadas pela perícia da Polícia Federal e pelo Delegado Alcioni:

"Trata-se de desenhos em escalas muito reduzidas, que não fornecem dados para elaboração de cortes longitudinais — os quais não foram fornecidos pelo autor do projeto — o que torna imprati-

cável o cálculo das quantidades de serviços a servirem de base a um orçamento.”

Ratificando as decisões já tomadas, o delegado repisou o enquadramento penal no art. 317, 2º, do Código Penal, e acrescentou: “O Senhor *Aníbal Teixeira*, quando à frente da Seplan—PR, cedendo a pedido de seu primo, que também era seu funcionário, permitiu que a empresa deste obtivesse vantagem ilícita, ou sua promessa, infringindo, destarte, seu dever funcional, pois o dinheiro público não pode ser dirigido em função de parentesco, amizade ou outro motivo, senão o da finalidade do bem público. Cristalina evidenciou-se nos autos tal conduta, não negada por seus personagens”.

Ao todo foram indiciados no inquérito policial oito pessoas: *Aníbal Teixeira de Souza*, *Lúcio Veríssimo Machado de Sousa*, *Sérgio Menin Teixeira de Souza*, *Mário Cicareli Pinheiro*, *Alencar Guimarães de Carvalho*, *Alexandre Machado Vilela*, *Marcos Alberto Cabaleiro Fernandez* e *Nelson Valadares Portela*, como incursas nos artigos 314, 317 *caput.* 317, 2º e 335, c/c 29, 69 e 327, 2º, do Código Penal, pelos crimes de extravio, sonegação ou inutilização de livro ou documento, corrupção passiva, impedimento, perturbação ou fraude de concorrência.

#### 2.7. Episódio Seplan — Valença: Considerações Gerais

As evidências que se colhem nos autos permitem concluir, *in limine*, 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 esquema *sui generis* 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;
- aprovação de gastos em exposição de motivos sem o competente crédito nas rubricas próprias;
- 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. *Alencar 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 detectados nos inquéritos procedidos pelo Departamento de Polícia Federal, em certa medida, corresponde ao pensamento do Sr. *Claudio Fonteles*.

Em parecer, o Procurador da República expressa a sua convicção de que houve, no que tange 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.

## 2.8 *As irregularidades na aplicação de verbas públicas geridas pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República — Seplan— PR e pelo Ministério da Educação.*

### 2.8.1. *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. *Michal 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 de 1967, sendo em parte aplicada 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 nº 1.106, de 16-6-70 e 1.179, de 6-7-71 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 9-12-74, 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 ao 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 contratual.

A competência para fiscalizar a aplicação desses recursos, na vigência da Constituição de 1967 e na forma do artigo 6º, I e II, do Decreto-Lei nº 1.805, de 1º-10-80, era o órgão legislativo local, com o auxílio do Tribunal de Contas dos Estados ou dos Conselhos de Contas dos Municípios.

### 2.8.1.1. Das investigações "in loco"

Com vistas a apurar a ocorrência de intermediação de verbas públicas, bem como a verificar a regularidade de sua utilização, a comissão designou os eminentes Senadores *Maurício Corrêa*, *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 os Prefeitos dos Municípios de Sarapuú, 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

À Prefeitura Municipal de Pinheiro-MA, durante o exercício financeiro de 1987, foram repassados recursos federais no total de Cz\$ 282.985.000,00 (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 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 1, com total desatenção à norma do art. 3º da Lei Estadual nº 4.066, de 6-7-79, que veda a licitação a 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 lhe 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 1/85, Construtora Andrade Gutierrez S/A, firmou com a Prefeitura de Pinheiro, a 25-2-86, 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 dezenove cruzeiros). Com a edição do Plano Cruzado, a 28 do mesmo mês, houve necessidade de se aditar tal contrato, o que foi feito em 21-3-86. 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 art. 9º do Decreto-Lei nº 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 setenta dois centavos), indevidamente, em face do acima exposto.

O nobre Senador MAURÍCIO CORREA recomenda, em seu Relatório, seja o processo encaminhado à Câmara dos Deputados para que esta se pronuncie sobre a procedência da acusação contra o Presidente da República de haver praticado o crime previsto no art. 11, da Lei nº 1.079, de 10-4-50, no exercício da competência que lhe é atribuída no art. 40, I, da Constituição Federal então em vigor.

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 1/85, que benefi-

ciou 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 Lobato*; o Presidente da Câmara de Vereadores, Dr. *José de Arimatéia Nunes* e o Dr. *Filadelfo Mendes Neto*, engenheiro fiscal de obras e sócio majoritário da empresa 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, Sr. *Hermógenes Walter Braido*, que teria igualmente contratado empréstimo externo por intermédio da Prolex, e seu assessor, Sr. *Ubirajara Garcia*, bem como os diretores da empresa Prolex-Assessores Ltda. Srs. *Victor Batista e Antônio Sergio Batista*, 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 prevalentes 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 *Antbal Teixeira*, para a realização de obras de “Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social ou seja: recursos do Fundo de Apoio do 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 dezoito 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.

#### 2.8.1.2. Caso ABM

Ainda na área da Seplan—PR, a Comissão examinou o financiamento do Programa de Desenvolvimento Técnico-Administrativo das Prefeituras Municipais, desenvolvido pela Associação Brasileira de Municípios (ABM), para o qual foram destinados Cz\$ 109.944.000,00 (cento e nove milhões, novecentos e quarenta e quatro mil cruzados), quantia destacada dos Encargos Gerais da União, no exercício de 1987, conforme Exposição de Motivos nº 392, de 20-8-87, aprovada pelo Presidente da República no mesmo dia.

A ABM, em 15-7-87, 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, afirma o Secretário, "a Seplan, através dos recursos "a fundo perdido" da Sarem, deverá dar seu apoio ao projeto".

Após análise realizada por 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 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 da 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 experiência 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 do apoio financeiro solicitado, 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, obtendo a concordância presidencial em 15-9-87, publicada no DOU, em 29-9-87.

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 22-2-88 a 5-3-88, 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.

Depondo perante esta CPI a 4-3-88, o ex-Secretário-Geral da Seplan, Dr. *Michal 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 *Antbal Teixeira*, Dr. *Lúcio Vertíssimo 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, em face da quantia envolvida.

#### 2.8.2. *Dus verbus geridus 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. Tais contratos foram encaminhados a esta CPI pelo Departamento de Polícia Federal.

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 lhes 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 art. 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 caráter 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 seguidamente 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 anômalas podem ocorrer. Muitas vezes, 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 facções partidárias que apóiam o Governo — não parece importar-se justificadamente.

Dentro desta ótica, os resultados podem ser catastróficos para as finanças do País, o nível de corrupção é substancialmente estimulado, facilitado: e a prevaricação e a malversação dos recursos públicos constituem a presença assídua em 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 — ou paternalista — 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 rerepresentar aqueles dados da seguinte forma simplificada:

LEI Nº 7.544  
TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS  
Em Cz\$ 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
<b>TOTAL</b>	<b>41.492.273</b>	<b>1.673.625</b>	<b>43.165.898</b>	<b>100,00</b>

TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E DF

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
<b>TOTAL</b>	<b>66.457.215</b>	<b>4.224.273</b>	<b>70.681.488</b>	<b>100,00</b>

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

Lei no. 7.544 • CRÉDITOS  
TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS  
Em Cz\$ 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., DF e Municípios	120.625.890	130.000	120.755.890	91,77
Outras	1.086.468	3.397.180	4.483.648	3,41
<b>TOTAL</b>	<b>127.732.383</b>	<b>3.852.403</b>	<b>131.584.786</b>	<b>100,00</b>

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., DF e Municípios	190.277.217	134.679	190.411.896	91,56
Outras	5.105.618	7.348.414	12.454.030	5,99
<b>Total</b>	<b>198.220.748</b>	<b>9.742.975</b>	<b>207.963.723</b>	<b>100,00</b>

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
<b>TOTAL</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E DF

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
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Comparemos agora os totais nas duas circunstâncias descritas:

TRANSFERÊNCIAS 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	40.910.275	120.755.890	195
Outras	2.221.465	4.483.648	102
<b>TOTAL</b>	<b>43.115.898</b>	<b>131.584.786</b>	<b>205</b>

TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS

Unidade Orçamentária	Lei Orçamentária	Lei - Créditos	Variação (%)
Encargos Gerais da União (EGU)	933.964	5.097.797	446
Transferências a Est., DF e Municípios	64.851.054	190.411.896	194
Outras	4.896.450	12.454.030	154
<b>TOTAL</b>	<b>70.681.468</b>	<b>207.963.723</b>	<b>194</b>

Considerando que a taxa de crescimento da arrecadação federal em 1987 foi de 185,95%, que a inflação do ano foi de 365,95% e 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 requisitos formais e de controles, 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, no exercício de 1987. Buscando reduzir o campo da análise, 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/PRO-

terra, 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 (EGU) — Recursos sob a Supervisão da Seplan—PR. Lê-se no Orçamento Geral da União (OGU) 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 (RFE) 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 nº 1.805 e 1.833/80. Portanto, o Fundo Especial é constituído de duas parcelas:

A) 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;

B) outra 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 OGU 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	535.060,0	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
<b>Norte/Nordeste</b>	<b>89,9</b>	<b>89,9</b>
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
<b>SUDESTE/SUL/ CENTRO-OESTE</b>	<b>10,1</b>	<b>10,1</b>
ES	7,3	6,1
SC	0,7	0,7
MT	1,0	2,2
GO	1,1	1,1
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

### 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
	<hr/>
	39.768.010,0
Recursos Alocados	(39.707.886,5)
	<hr/>
Saldo à Alocar	60.123,5
	<hr/>

Inicialmente verifiquemos que os créditos suplementares correspondem a 20.220% sobre a dotação inicial, enquanto que a inflação em 1987 foi de 365,95%.

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

Em Cz\$ 1.000,00	
Ministério 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
	<hr/>
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-NIAF/SAREM).

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 Cz\$ 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	08.10.87	600.000
95.085	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
95.266	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
<b>TOTAL</b>		<b>28.933.787</b>

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 (CISET) 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 Cz\$ 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	270.000,0	1,26
DF	1.408.513,0	8,89
ES	140.000,0	0,86
GO	1.953.800,0	12,61
MA	1.865.200,0	11,92
MG	2.323.508,3	14,68
MS	683.400,0	4,32
MT	731.900,0	4,64

UF	RECURSOS ALOCADOS	%
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/SARFM)

Conforme acima indicado, 61,4% dos recursos que foram alocados 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, evitado 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 12-5-87, e regulamentada através do Decreto nº 94.330, de 14-5-87, com recursos sob a supervisão da Seplan, originariamente destinados a Encargos Financeiros Externos — Banco Central do Brasil (EGU). 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 dispêndios 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, Secretário-Geral *Michal Gartenkraut* foram encaminhadas ao então Ministro *Aníbal Teixeira*, alertando-o para as irregularidades que estavam sendo cometidas. *Diversos memorandos,*

*originários da Sarem, informam ao Secretário-Geral as repetidas posições deficitárias neste projeto, a partir de setembro de 1987, a saber:*

Em Cz\$ mil				
DOCUMENTO	DATA	DOTAÇÃO GLOBAL	AUTORIZADO	POSIÇÃO DO DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO
MEMO/SARFM/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	(18.291,5)
291	11.11.87	27.438.110,0	27.856.198,9	(418.088,9)
300	17.11.87	27.488.110,0	28.366.698,9	(877.688,9)
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 e verbas federais pela Seplan, atendendo pleitos de estados e municípios, tornou-se comum o Ministro encaminhar exposições 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 EGU, PIN/Proterra; FAS e FE.

Conforme vimos, por não levarem em conta a inexistência de saldo orçamentário para os projetos, determinadas autorizações 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 da Constituição então vigente, a saber: Fundo Especial (FE) e adicional do *Imposto único 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\$ 1.000.000.000

TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS AUTOMÁTICAS Exercício de 1987	
FPE	75.031,2
FPM-Interior	82.002,9
FPM-Capitais	9.110,9
FFP (Estados e Municípios)	577,8
FE	6.592,1
IULCLG	8.260,1
Adicional do IULCLG	980,2
IUEE	8.527,3
IUM	5.504,2
Salário-Educação	15.216,4
<b>TOTAL</b>	<b>211.903,1</b>

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 equipamentos rodoviários. 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)
<b>Saldo a Alocar</b>	<b>517</b>

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	310.800,0	5,91
AL	120.000,0	2,28
AM	681.200,0	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	480.154,0	9,15
PA	21.850,0	0,42
PR	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	281.050,0	5,38
SE	71.400,0	1,35
<b>TOTAL</b>	<b>5.269.120,0</b>	<b>100,00</b>

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 *Antônio Teixeira* submeteu à apreciação do 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	19.810,0
Montante destinado à distribuição automática	19.810,0

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

Em Cr\$ 1.000,00

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
<b>TOTAL</b>	<b>19.535.021,7</b>	<b>100,00</b>

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

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 30-7-85, vinculada à 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 31-3-87, 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 24-3-87. 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 31-5-87, o setor financeiro distribuiu os dados estatísticos de 1987 em dois períodos: janeiro a maio (Gabinete Civil) e junho a dezembro (Seplan—PR).

Em 29-1-88, 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. *Antônio Teixeira* como Ministro do Planejamento.

A seguir, em 2-9-88, 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:

**PNLCC** — Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes, criado pelo Decreto nº 93.120, de 18-8-86.

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 deveria ser de caráter político. Os recursos são repassados pelo 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 subpro-

gramas, 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 vincula 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.

### 3.1.2.1. *Dados orçamentários e financeiros*

A Lei nº 7.544, de 3-12-86, (lei orçamentária para o exercício de 1987), 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 do 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 *coordenação 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	16.8.87		80.000
" 94.717	3.8.87		700.000
" 94.961	24.9.87		600.000
" 94.883	17.9.87		2.450
" 95.401	9.12.87		8.500
<b>TOTAL</b>			<b>1.388.950</b>

- 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	23.4.87		2.087.000
" 94.717	3.8.87		3.000.000
" 95.105	30.10.87		2.060.563
" 95.392	8.12.87		900.000
<b>TOTAL</b>			<b>8.047.563</b>

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 2-9-87, o projeto Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social (EGU)/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 milhão foi empenhado 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 procedeu às 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 registrada em Restos a Pagar, conforme relação anexa a este relatório. (Anexo 9.)

### 3.1.2.2. Lei Orçamentária para 1988

A Lei nº 7.632, de 3-12-87, 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 EGU são previstos os recursos destinados à manutenção dos outros programas da Seac, a saber: PA-RURAL; Mutirão, PNLCC e Fala-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	4.1.3.0
(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	
(17.418.000.000,00)	
28101.15814873.417 — Apoio à População Urbana Carente (FALA_FAVEIA)	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 seria mais seguro em termos de controle e que poderia ser 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. — Outros Serviços e Encargos —, submetendo-o a um rigor maior quanto às prestações de contas.

Os outros programas — PA-Rural, Mutirão 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 Orçamentária.

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.

Ressaltem-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 primeira eleição presidencial a se realizar no País, 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 extinguiu-se, passando o chamado Fundo Especial a ser regido por seu art. 159 “c” cuja vigência, em face do disposto no art. 34, § 1º do texto constitucional, é imediata.

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.

Serve tal elemento de despesa para classificar as dotações globais destinadas aos programas especiais de trabalho que, na forma prevista na Portaria Seplan nº 093, de 6 de dezembro de 1978, devem ser discriminados em planos de aplicação para fins, unicamente, de controle interno.

Embora permitidos na Lei nº 4.320/64, as dotações globais são a forma tradicionalmente utilizada para se burlar a lei orçamentária, pelas dificuldades de sobre elas se exercer uma fiscalização efetiva e eficaz.

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.

### *3.1.2.3 Reserva de contingência*

A assim chamada reserva de contingência foi criada pelo Decreto-Lei nº 200/67. Pode-se ler em seu art. 91, modificado pelos Decretos-Leis nº 900/67 e 1.763/80, o seguinte:

“Sob a denominação de reserva de contingência, o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais.”

Embora seja uma dotação global, não é possível imputar-se qualquer despesa à sua conta, porquanto a mesma tem a sua utilização exclusivamente como fonte para abertura de créditos adicionais, abertos por decreto executivo, com base em autorização legislativa.

Em 1987, a dotação inicial da reserva de contingência foi de Cz\$ 8.000.000.000,00. Com as suplementações promovidas, no fim de 1987 chegou-se a um total de créditos de Cz\$ 54.162.371 mil, dos quais foram destinados Cz\$ 52.780.456 mil, restando um saldo não utilizado de Cz\$ 1.381.915.

O Anexo “A” apresenta as destinações dadas aos créditos da reserva de contingência.

Resumidamente, podemos simplificar a análise através do seguinte quadro:

ACOMPANHAMENTO DA DESTINAÇÃO DA  
RESERVA DE CONTINGÊNCIA - EXERCÍCIO DE 1987

Poder e Unidade Orçamentária	Valor Destinado	%
Poder Legislativo	212.000	0,40
Poder Judiciário	296.654	0,56
Poder Executivo	50.750.865	96,16
Outros Encargos		
- EGU	1.145.937	2,17
- Transferência a Estados, DF e Municípios	375.000	0,71
<b>TOTAL</b>	<b>52.780.456</b>	<b>100,00</b>

Dentro do Executivo, os órgãos mais aquinhoados em relação do total das destinações foram:

1. Ministério dos Transportes (42,4%)
2. Presidência da República (8,06%)
3. Ministério do Exército (8,14%)
4. Ministério do Interior (8,18%)

Quando o item "reserva de contingência" foi introduzido no Orçamento Geral da União — criado durante o Governo Castello Branco — destinava-se a cobrir eventuais calamidades ou a fazer coberturas emergenciais na rubrica de pessoal. Aprovada previamente, quando da análise da peça orçamentária, tal "reserva" pouparia ao Governo o trabalho de recorrer, nas emergências, ao Poder Legislativo.

Inúmeras acusações têm sido feitas por noticiários, em especial o Jornalista *Rubem de Azevedo Lima*, do *Jornal de Brasília*, contra a permanência deste item na peça orçamentária, pelas seguintes razões:

1. utilização das "reservas" pelo Governo federal em finalidades desconhecidas do Congresso.  
Estaria ocorrendo desvio de recursos, sem finalidade específica, para programas não apreciados pelo Congresso, engordando "contas secretas" destinadas a desenvolver programas militares sigilosos. O TCU, embora órgão auxiliar do Poder Legislativo pela Constituição, estaria aprovando tais contas em sessões secretas, divulgando esses atos no relatório daquela Corte, de modo sumário, por entender tratar-se de assunto de segurança nacional;
2. distribuição de favores, "a fundo perdido", aos estados e municípios, utilizando dotação dessa "reserva". O Governo federal estaria exercendo cooptação política e dominação

econômica sobre os estados e as categorias dependentes de recursos oficiais.

Usando a dotação da “reserva”, o que possibilitaria o não-encaminhamento de pedido de suplementação de créditos ao Congresso — que exige exposição de motivos pormenorizada, em cada caso — o Governo federal ficaria com uma margem tanto maior de flexibilidades e/ou manipulação, quanto maior for o volume de recursos alocados à “reserva”.

A este respeito, observa-se que, na lei orçamentária para o exercício de 1987, a reserva de contingência representava 1,44% do total da despesa fixada (Cz\$ 8.000.000.000,00 dividida por Cz\$ 556.653.000.000,00).

Qual não é o nosso espanto ao verificar a execução financeira da despesa e constatar que esse percentual se elevou para 3,27% sobre o total da despesa realizada em 1987 (Cz\$ 52.780.456 mil divididos por Cz\$ 1.615.099.598 mil)!

Para fins de melhor visualização, juntamos ao presente Anexo “B”.

Como estamos interessados em verificar a destinação de verbas federais “a fundo perdido”, apresentamos abaixo as suplementações feitas à Presidência da República, EGU e Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios com a dotação da reserva de contingência, conforme anexo “C” e seguintes.

Em Cz\$ mil

DECRETO/DOU	VALOR	DESTINAÇÃO
94.254/24.4.87	65.730,0	PR-SEDAP
94.261/24.4.87	6.300,0	EGU - SEPLAN - Ações Integradas na Faixa de Fronteira
94.311/6.5.87	9.000,0	PR-SNI
94.392/16.5.87	33.837,0	EGU - SEPLAN - Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social
94.340/20.5.87	300.000,0	PR-Secretaria Executiva do Programa Nacional de Irrig.
94.356/22.5.87	21.000,0	PR-Gabinete
	82.400,0	PR-EMFA
	18.000,0	PR-SEPLAN - Atividades de Entidades Supervisionadas
94.361/25.5.87	30.000,0	PR-Secretaria Executiva do Programa Nacional de Irrig.
	120.000,0	PR-Ministério dos Transp.
94.539/2.7.87	100.000,0	EGU-SEPLAN - Apoio ao Desenvolvimento Econ. e Social
94.540/2.7.87	200.000,0	EGU-SEPLAN - Apoio ao Desenvolvimento Econ. e Social
94.543/2.7.87	125.000,0	EGU-SEPLAN - Apoio ao Desenvolvimento Econ. e Social
94.556/8.7.87	120.000,0	EGU-SEPLAN - Apoio ao Desenvolvimento Econ. e Social
94.562/8.7.87	150.000,0	EGU-SEPLAN - Apoio ao Desenvolvimento Econ. e Social
94.634/16.7.87	100.000,0	EGU-SEPLAN - Apoio ao Desenvolvimento Econ. e Social
94.701/28.7.87	171.151,0	PR-SEDAP
94.725/4.8.87	150.000,0	PR-EMFA
94.807/1.09.87	150.000,0	EGU-SEPLAN - Apoio ao Desenvolvimento Econ. e Social
94.825/3.9.87	425.000,0	PR-CSN
94.871/15.9.87	100.000,0	EGU-SEPLAN - Apoio ao Desenvolvimento Econ. e Social
94.941/24.9.87	61.000,0	EGU-SEPLAN - Proteção e Recuperação do Lago Paranoá
	355.000,0	EGU-SEPLAN - Transferência ao DF
95.008/7.10.87	675.000,0	PR-CSN
95.005/27.10.87	1.000.000,0	PR-Secretaria Executiva do Programa Nac. de Irrig.
95.104/3.11.87	407.000,0	PR-SEPLAN - Atividades de Entidades Supervisionadas
95.128/5.11.87	20.000,0	PR-Transferências ao DF
95.157/9.11.87	000.000,0	PR-CSN
95.234/16.11.87	70.000,0	PR-CSN
95.514/18.12.87	200.000,0	PR-CSN
95.544/23.12.87	30.000,0	PR-EMFA

\* “Verba secreta foi liberada junto com a queca de ministros”, edição de 9-4-88, pág. 3; “Congresso não fiscaliza contas secretas do Governo”, edição de 7-4-88, pág. 3; “Verba secreta do Governo cresce sem fiscalização”, edição de 6-4-88, pág. 3.

#### 3.1.2.4. Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS)

O FAS compõe-se da renda líquida e de 8,125% sobre a renda bruta das loterias exploradas pela União (loto, esportiva e loteria federal), dotações orçamentárias da União e da CEF e outros recursos não especificados (Lei nº 6.168/74 e Decretos-Leis nº 1.405/75 e 1.923/82).

A arrecadação dos recursos do FAS e a sua aplicação são feitas pela CEF. A aplicação dos recursos do FAS deve ser proposta pelo (CDS) Conselho de Desenvolvimento Social e aprovada pelo Presidente da República (art. 7º da Lei nº 6.168/74).

O valor equivalente a 50% da renda líquida das loterias deve ser repassado aos ministérios da área social, competindo-lhes distribuir os recursos segundo as prioridades que estabeleceram (art. 3º, I e art. 4º da Lei nº 6.168/74).

Os recursos destacados nos orçamentos da CEF devem ser aplicados em *empréstimos*, com preferência a projetos públicos ou privados nas áreas de saúde, saneamento, educação, trabalho e previdência e assistência social, sempre programas de caráter social (art. 5º da Lei nº 6.168/74).

Uma parte dos recursos do FAS (em 1987, Cz\$ 499.922.000,00) é distribuída sob a forma de auxílio financeiro a critério do CDS (Exposições de Motivo — CDS). Trata-se de recursos extra-orçamentários que não passam pelo Tesouro. Essa parcela é utilizada a título de doações a pessoas jurídicas de direito privado, governos municipais e estaduais, e até entidades federais supervisionadas.

Os recursos do FAS, transferidos sob a forma de doações em 1987, estavam afetos a unidade física da Sarem, reportando-se diretamente à Secretaria Geral. Hoje são controlados pela (SECES) Secretaria Especial de Coordenação Econômica e Social, da Seplan—PR.

As doações em 1987 tiveram a seguinte destinação, de forma resumida:

PJ de direito privado	465 187.700,00
Prefeituras Municipais	27 834.300,00
Governo do Estado do Maranhão	0 000.000,00
Univ. Fed. de Minas Gerais (sem passar pelo OGU)	3.000.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>499 922.000,00</b>

Como se procede na liberação dessas doações?

Inicialmente, fixemos que quem aloca esses recursos é o Presidente da República, mediante proposta do ministro da Seplan—PR, através de Exposição de Motivos, após examinar o pleito.

No caso de entidades de direito privado, que se queiram candidatar aos recursos do FAS, exige-se que sua atividade esteja enquadrada dentro das prioridades do FAS, devendo estar registrada no (CNSS) — Conselho Nacional de Serviço Social.

Durante 1987, consta que houve estímulo de pleitos e facilidade de concessão dessas doações por parte do ex-Ministro *Aníbal Teixeira*, principalmente nas suas bases eleitorais. Quanto o Presidente da República autoriza o repasse, a Seplan—PR contacta a entidade interessada, cobrando o plano de aplicação.

De posse do plano de aplicação, a Seplan autoriza a CEF a repassar os recursos.

A entidade deverá remeter: relatório de aplicação dos recursos à Seplan e manter documentos arquivados por 5 anos à disposição de eventual fiscalização.

Além desses Cz\$ 465.187.700,00 repassados a essas entidades com recursos do FAS, em 1987 foram alocados mais Cz\$ 100.000.000,00, classificados da seguinte forma no Orçamento Geral da União, portanto, usando recursos do Tesouro:

28 000	Encargos Gerais da União
28 101	Recursos sob a Supervisão da SEPLAN/PR
28 101.15810312.682	Assist. Financ. a Entidades através do CMS

O anexo "D" apresenta a distribuição das doações feitas a essas entidades com recursos do FAS, em 1987, por unidade Federada.

Sob a denominação de TN (Território Nacional), estão englobados recursos repassados para aplicação no território nacional. Constatam dois repasses: um de Cz\$ 25 milhões para a CNBB, para atendimento de crianças carentes no programa "Campanha do Soro Caseiro" e Cz\$ 35,65 milhões para o Ministério do Trabalho distribuir entre entidades sindicais.

Observa-se, pelo anexo, uma concentração dessas doações nos Estados de Minas Gerais (26,62%) e Maranhão (9,5%).

O anexo "E" mostra a distribuição de Cz\$ 27.834.300,00 por certos municípios brasileiros em 1987.

Espera-se que, no exercício de 1989, com a nova Constituição, os recursos líquidos das loterias venham a alimentar o Tesouro, extinguindo de uma vez o FAS. Igualmente, espera-se que as contribuições ao Finsocial e ao PIS—Pasep constituirão receita do Tesouro, visando ao financiamento da Seguridade Social, atendendo a dispositivos constitucionais.

#### PESSOAS JURÍDICAS DE DIREITO PRIVADO BENEFICIÁRIAS DE RECURSOS DO FAS EXERCÍCIO DE 1987

Em Cz\$ mil		
UF	DOAÇÃO	%
AL	10.000,0	2,15
AM	2.300,0	0,49
BA	40.550,0	8,72
CE	14.818,9	3,19

Em Cr\$ mil

UF	DOAÇÃO	%
DF	32.171,7	6,92
ES	595,0	0,13
GO	1.700,0	0,37
MA	44.203,7	9,50
MG	123.845,2	26,62
MS	1.800,0	0,39
MT	1.500,0	0,32
PA	1.500,0	0,32
PB	5.000,0	1,07
PE	23.120,0	4,97
PI	250,0	0,05
PR	4.900,0	1,05
RJ	41.500,0	8,92
RN	814,2	0,18
RO	3.000,0	0,64
RS	4.500,0	0,97
SC	9.141,0	1,97
SP	37.300,0	8,02
TN	60.650,0	13,04
<b>TOTAL</b>	<b>465.187,7</b>	<b>100,00</b>

**Governos Municipais Beneficiários de Recursos do FAS  
Exercício de 1987**

Em Cr\$ mil

U F	DOAÇÃO	%
CE	3.140,7	11,28
MG	4.100,0	14,73
MS	2.200,0	7,90
MT	2.000,0	7,19
PE	5.793,6	20,81
RJ	5.500,0	19,76
RN	200,0	0,72
RS	4.400,0	15,81
SP	500,0	1,80
<b>TOTAL</b>	<b>27.834,3</b>	<b>100,00</b>

**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 Ignácio Ferreira*, Presidente desta Comissão Parlamentar de Inquérito, constituída 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 10-5-88 — enviado ao Sr. Ministro da Fazenda — e o de nº 161/88 referem-se ao conteúdo da Lei nº 7.634, de 3-12-87, 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 da 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 destinavam-se a custear despesas com pessoal e encargos sociais;

2) Cz\$ 16,7 bilhões destinavam-se 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 ecaminhou 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 27-9-87, alterado pelo Decreto-Lei nº 2.366, de 4-11-87, que institui 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 1º-10-87 e estabeleceu novos valores do referido soldo-base, a partir de 1º-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 1º-1-88, elevou-se para Cz\$ 36.590,33 (trinta e seis mil, quinhentos e noventa cruzados e trinta e três centavos),

equivalente a um acréscimo de 11,11% sobre o valor do soldo-base majorado de 1º-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 1º, 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, Iº, 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 2º da Lei nº 7.634/87 diz que “o Poder Executivo poderá efetuar o remanejamento dos valores constantes do art. 1º desta lei, para atender a despesas entre os órgãos indicados. O disposto neste artigo*

*autoriza que o órgão central de pessoal movimente as dotações para despesas de pessoal e encargos sociais atribuídos 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 1º 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	82.338.568,00	5.963.432,00
II	Manutenção de determinados programas	16.700.000,00	21.648.400,00	4.948.400,00
		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 poste*:

Beneficiário	Valor (em Cz\$ 1.000,00)	Participação (%)
Poder Legislativo	3.706.800	3,06
Poder Judiciário	3.758.378	3,32
Poder Executivo	68.434.157	63,89
Outros Encargos	30.885.633	29,71
<b>TOTAL</b>	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 nº 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 a 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 promoveu, através do Bacen, uma volumosa emissão no montante de Cz\$ 223,6 bilhões, correspondente a 213% sobre o valor autorizado para atender às 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 à 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 à 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”.

O 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 SOF—Seplan, autorizando suplementar Cz\$ 105 bilhões, na fonte 44 — 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 LFT, conforme dispõe o Decreto-Lei nº 2.376, de 25-12-87.

Não se conhecem as razões que levaram o Poder Executivo, através do Banco Central do Brasil, a desrespeitar um normativo baixado pelo próprio Poder Executivo.

### 3.2.6. *Dois fatos causam espície 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 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 44 (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 nº 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\$ 1.159.788.165.000,00

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 praticado até a edição da Lei nº 7.634/87 era o encaminhamento de "Lei de Excesso de Despesa", através da qual despesas de custeio (pessoal e encargos sociais e programas a fundo perdido) fossem cobertas com a fonte 44 — Operação de Crédito da União, gerando encargos de correção monetária e juros para o combalido Tesouro Nacional ao apagar das 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 TESOUREO Evolução 1978/1987

Em 1.000.000,00			
ANO	RECEITA	DESPESA	SAÍDO
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 despicienda 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 maninha em caixa 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 proporcionou elevadas receitas ao Banco Central, indispensáveis à cobertura de vultosos déficits públicos, nunca explicitados e aparentemente acobertados na contabilidade do Bacen.*

#### **4. O 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**

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 conterà 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 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 7.632, de 3-12-87, 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 24-6-88, 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 7.632, de 3-12-87, obedece formalmente ao processo. É lei com plena vigência. No dia 24-6-88, 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-los:

- urgência, ou;
- interesse público relevante;
- 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 nº 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 (arts. 40 e 41 da Lei nº 4.320/64), sempre representa 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. 3º 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 3º 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 previsto e o realizado, sua utilização só pode ocorrer em despesa que ultrapasse 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. 2º 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. 1º 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, em face exatamente dessa 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. 1º 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, aplicado, é aumento de despesa.*

Lembre-se, ainda, que é considerada aumento de despesa qualquer alteração para mais na despesa orçamentária, mesmo se decorrente 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. 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, 1º, “c”), o qual deve prevalecer sobre o dispositivo de caráter mais geral.

O art. 61, em seu 1º, “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 “lei” ela explicita o termo, haja vista o disposto no item “a” deste mesmo 1º 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 art. 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 utilizou 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 argüido, 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, em face do art. 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 despesa: URP, Taxas de Câmbio, OTN 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, a nova sistemática instituída e sobre os créditos abertos*

4.2.1. *O preceito do art. 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”, ou seja fixo, “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, 1º, “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 2º do art. 1º do decreto-lei.

Ora, as expressões “corrigir”, como diz o 2º do art. 1º; “variações monetárias” ou “fatores de correção”, como explicita o “caput” deste art. 1º; “valor corrigido” ou monetariamente atualizado”, como estabelecido no item IV do art. 1º; “variações adicionais”, como citado no 1º deste art. 1º; “atualização”, como observado no 3º; “dotações monetariamente atualizadas”, como observado no art. 4º; e “consolidação dos valores nominais”, identificada no art. 8º; demonstram, de forma insofismável, que a despesa não será mais fixada, entrando em desacordo com o preceito constitucional do art. 60, então vigente.

Com efeito, no lado da despesa, o art. 1º 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 2º do art. 1º. As normas de correção e os respectivos índices, para os grupos de despesas 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 art. 1º: “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 despesas 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 art. 1º 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 art. 1º, supramencionados, ele fica sem correção pelo IPC. Nesse caso, está previsto no 2º do art. 1º 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 art. 5º, pode ser previsto que o grupo pendente não preencherá as condições do inciso IV do art. 1º e não será corrigido pelo IPC, ficando o Poder Executivo, segundo o 2º do art. 1º, 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 "remanejados", 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 art. 1º, tornam, no nosso entender, imprevisível o resultado do modelo de orçamento e incontrolável sua execução por parte do Poder Legislativo e de seu 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. 1º), que dá base à atualização (3º do art. 1º), que significa "abertura de créditos".

#### 4.2.2. *O desrespeito ao preceito do art. 61, parágrafo 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 definir 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 e 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. 1º. 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 arts. 2º e 3º 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. 2º 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 entatizava 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 no setor público, que se expressará pela nova sistemática, *poderá estimular o processo inflacionário pelo fenômeno da inércia e levar ao aumento do próprio 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, a 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 de sistemática vigente para a 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 consciente e proposital subestimação das receitas públicas, propiciando condições e justificativas para a total descaracterização de cada Lei Orçamentária no decorrer do respectivo exercício financeiro, e 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 divulgação 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 “ofi-

cial” (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 estimação 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;
- OTN, 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, acrescido 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 OTN quanto ao serviço da dívida interna, alegações semelhantes poderiam ser feitas, acrescida das dificuldades de aplicação à dívida de curto prazo e àquelas cujo contrato estabelece a correção monetária prefixada. Ressalte-se ainda que *existe mais de um tipo de OTN*, sendo que o decreto-lei não especifica qual será utilizada. *Ou se estará abrindo caminho para a criação de mais uma: a “OTN 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", "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. 6º do referido 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 referidos no decreto-lei (URP, Taxa de Câmbio, OTN 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 freqüentes na nossa história econômica, administrativa e política.*

#### *4.3.4. Da impraticabilidade de aplicação do Decreto Lei nº 2.113/88*

##### *4.3.4.1. Da impraticabilidade de aplicação do item IV de seu art. 1º*

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 monetariamente 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).

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 § 1º do mesmo art. 1º 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 diminuído o Orçamento ao arpejo 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 conseqüência, 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 Cz\$ 105.813.400.000,00 (cento e cinco bilhões, oitocentos 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 Cz\$ 20.000.000.000,00 (vinte bilhões de cruzados) o que representava cerca de 0,6% da Receita do Tesouro estimada. Como o projeto de lei foi elaborado, considerando uma inflação para 1988 de apenas 60%, durante a tramitação legislativa, em face dos 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 (oitocentos e noventa e seis bilhões, quatrocentos e trinta e um milhões, oitocentos e doze mil e setecentos e oitenta e oito 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. 1º, 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. 1º 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 os mesmos mecanismos.

#### *4.3.6.2. Das significativas alterações da programação aprovada pelo Congresso na Lei Orçamentária*

À 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 na 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 díspare, como:

1º) Anexo I — Despesa de Pessoal e Encargos Sociais

Ministério da Reforma Agrária .....	1.481,90%
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 .....	37,78%

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%

4º) 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 .....	59,50%

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 DOU de 27-6-88) as “Operações de Crédito-Títulos do Tesouro Nacional” Constituirão 3,8 trilhões de cruzados, a preços de junho de 1988.

Na Lei Orçamentária então vigente, esse título, previsto em Cz\$ 1.391.362.300.000,00 (um 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 conseqüentes 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 Assembléia Nacional Constituinte, buscou reordenar e rebalancear a participação e orçamentação, de forma a reequilibrar a relação 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: refortalece 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 29-7-88, o Sr. Ministro-Chefe do Gabinete Civil encaminhou a Mensagem nº 282, de 29-7-88, acompanhada da E.M. nº 227, de 29-7-88, elaborada 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. nº 227, “...reproduz, em linhas gerais, o texto do Decreto-Lei nº 2.443, de 1988, transformando a sistemática por ele instituída em norma geral de

*direito financeiro*, na forma do artigo 8º, item XVII, alínea “c” da Constituição de 1967, 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 foi dito nessa análise, linhas atrás, afirmando que o *modelo de orçamento, proposto pelo Decreto-Lei nº 2.443/88, estimula a aceleração da inflação*.

A interpretação que se pode dar ao encaminhamento supra é a de que uma revisão foi feita e a única saída foi prosseguir 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, e corroborando opinião já expendida no estudo sobre o Decreto-Lei nº 2.443, de 26-6-88, isto é, não deve prosperar pelas razões que 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.

Anexo a este Relatório está 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 30-5-88 e 30-6-88, e poderá ser útil no futuro.

Não foi examinado por estar vinculado, segundo o Ofício S/Nº, de 8-8-88, da Presidência desta CPI ao Sr. Ministro da Fazenda, a despesas já em parte realizadas com base no Decreto-Lei nº 2.443, de 24-6-88, que, analisado, apresentou as impropriedades antes mencionadas, as quais vão ensejar medidas saneadoras conjuntas deste Poder Executivo.

## **5. Os Decretos nºs 94.042/87, 94.233/87, 94.684/87 e os reajustes de preços 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 os 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 art. 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 restabelecê-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 subsequêntes 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.

5º Os reajustes dos contratos vinculados à Obrigação do Tesouro Nacional (OTN) deverão observar a variação de que trata o art. 6º, 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. 2º Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.”

Em 15 de abril de 1987, foi baixado o Decreto nº 94.233 que, em seu art. 1º, alterou o art. 1º 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. Depoimentos 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 art. 51, § 2º, 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 12-4-88, 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 1987, 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.

*A retroatividade dos reajustes, preconizada no Decreto nº 94.233/87, contudo, foi condenada por ambos os depoentes, por lesiva às finanças públicas.*

Sobre os aspectos jurídicos da questão foi ouvido o Procurador-Geral da Fazenda Nacional, *Cid Heráclito de Queiroz*, em 19-4-88, 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) e/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 tornando 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 da Administração Pública.

Acatada 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 por diferentes 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 ocorreria, 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 à 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 à 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 Cz\$ 2 milhões, em vigor em 20-2-87, data da publicação do Decreto nº 94.042/87.

Foram auditados 243 contratos e constatados os seguintes reajustes, aplicados em virtude dos decretos em causa, no período compreendido entre 26-11-86 e 28-2-87:

Empresas Seleccionadas	Nº de Contratos Auditados	Valor dos Reajustes — Cz\$ —
Eletronorte	56	291.193.789,72
Ligil	00	1.521.789,94
Petrobrás (1)*	—	—
Petroquisa (2)*	—	—
DNER	104	422.185.816,74
Portobrás	52	82.998.500,13
USIMINAS	08	195.438.529,58
Usiminas (3)*	—	—

(1) A Petrobrás passou a renegociar seus contratos caso a caso, a partir da vigência do Decreto-Lei nº 2.290/86, com amparo na teoria da imprevisão. O realinhamento dos preços, conforme concluem os encarregados da auditoria, condicionou-se a “cuidadoso exame da alegada violação de equivalência das prestações contratuais”.

(2) A Petroquisa não renegociou seus contratos e, portanto, não aplicou os Decretos nºs 94.042/87 ou 94.233/87.

(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 17-6-77, e no Decreto-Lei nº 2.322, de 26-2-87. Utilizou, na maioria dos casos, índices fornecidos pelo IBGE, DNER, Intra, CIP, Seap, etc. Os auditores constataram que *quase todos os reajustes foram em percentual inferior ao das variações do IPC, INPC ou OTN e, portanto, inferiores aos índices permitidos pelo Decreto nº 94.042/87.*

### 5.2.2. *Os contratos realizados com a administração direta e seus reajustes*

Em atenção a ofício desta CPI, o Ministro da Educação, através do Aviso nº 467, de 1º de julho de 1988, informou que em sua Pasta foram reajustados, em decorrência dos decretos em foco, oito contratos, com uma despesa de Cz\$ 76.233.187,61 (setenta e seis milhões, duzentos e trinta e três mil, cento e oitenta e sete cruzados e sessenta e um centavos).

O aviso em questão não especifica o prazo de todos os contratos reajustados mas, pelo menos em dois casos, os contratos tinham prazo inferior a 12 meses: Contrato nº 23, de 1-4-87, firmado entre o Cedate e a Engemat — Engenharia de Manutenção Ltda, com vigência de 1-4-87 a 30-12-87, e Contrato nº 57, de 23-6-87, firmado entre o Cedate e Quark Eletrônica Ind. Ecom. e Exp. Ltda, com vigência de 23-3-87 a 30-9-87.

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 § 3º do art. 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 do 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 de Administração Federal e dá outras

providências”, com as alterações promovidas pelos Decretos-Leis nº 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 art. 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 art. 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 vinculada à variação da OTN, em cruzados. Tais dispositivos, é evidente, alcançam inclusive os contratos administrativos.

O referido art. 7º, do Decreto Lei nº 2.284/86, foi alterado pelos Decretos-Leis nº 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 art. 2º, *verbis*:

“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 § 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 art. 32, IV, que o edital de licitação deveria conter, quando for o caso, as condições de reajustamento de preços; em seu art. 45, III, inclui, entre as cláusulas necessárias, as que estabelecem critérios de reajustamento; e, § 2º do art. 51, veda a atribuição de efeitos retroativos aos contratos por ele regidos.

Além disso, o aludido decreto-lei, em seu art. 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 art. 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 art. 35, 2º, do Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, no Decreto-Lei nº 2.290, de 21 de novembro de 1986, e no art. 55, item II, alínea "d" do Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986".

### 5.3.2. O Decreto nº 94.233/87

Na seqüência dos atos normativos que disciplinaram a matéria, foi expedido o Decreto-Lei nº 2.322, de 26 de fevereiro de 1987, cujo art. 1º alterou

o art. 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 determina, em seu art. 4º, que o Executivo estabelecerá 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 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 art. 4º do Decreto-lei nº 2.322/87, fixando os critérios de reajustes aplicáveis aos contratos da Administração Federal Direta e Indireta com observância das disposições dos textos hierarquicamente superiores aplicáveis à matéria: Decretos-Leis nºs 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 em face dos dispositivos legais vigentes, com inegável prejuízo — em montante a ser posteriormente apurado — aos cofres públicos.*

Cabe mencionar ainda, nesse passo, o descaso com 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 art. 4º, 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 Administração; e

— a de garantir a correta aplicação das leis e prevenir controvérsias entre órgãos da Administração.

A omissão da Consultoria Geral é tanto mais esdrúxula quando se tem em vista o disposto no § 2º do art. 3º do mesmo Decreto nº 93.237/86, que lhe atribui a natureza de “instância máxima das atividades de consultoria e assessoramento jurídicos da Administração Federal”.

Em depoimento prestado perante a CPI em 12 de outubro corrente, o Sr. Consultor-Geral da República insistiu em afirmar que a manifestação solicitada pelo Ministério da Fazenda, há pouco aludida, dizia respeito ao caso concreto examinado no Parecer PGFN nº 1.052/87, retrocedendo, que ainda não fora objeto de decisão definitiva do Ministro da Fazenda e que, portanto, não poderia, ainda, ser apreciado pelo órgão de que é titular.

A assertiva contrária, entretanto, a inteligência do despacho proferido pelo Procurador-Geral da Fazenda Nacional no aludido parecer, e do aviso do Sr. Ministro da Fazenda encaminhando o assunto ao Ministro Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República.

## **6. A elevação 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 nº 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 nº 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, continuou 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 Concec 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 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. *Mairson da Nóbrega* e do ex-Ministro dos Transportes, Sr. *Cloraldino Severo*.

#### *6.1.1.1. Depoimento do Sr. José Tavares de Araújo*

O Sr. *José Tavares* esclareceu que desempenhou, a partir de setembro de 1985 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.

Nesse período desenvolveu um trabalho de reformulação do sistema de tarifa aduaneira e da legislação que regula o comércio exterior brasileiro; entre os tributos a serem revistos pelo estudo figurava o *Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante* — AFRMM — correspondente a 50% do valor apurado com o custo do frete das importações brasileiras. Desse índice 14% eram rateados entre os armadores do País, a título de incentivo ao desenvolvimento da Marinha Mercante nacional; os outros 36% destinavam-se ao Fundo da Marinha Mercante, administrado pela Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunamam) alegadamente em proveito, também, do desenvolvimento da Marinha Mercante brasileira. No dizer do depoente, a Sunamam 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.

O sistema de administração dos contratos implementados pela Sunamam 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 de 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 nas 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 direcionada aos armadores. E, portanto, a modificação que fosse introduzida para alterar essa relação interferiria em atos jurídicos perfeitos...”

#### *6.1.2. Depoimento e denúncias apresentadas pelo Sr. Maurício Monteiro Sant’Anna*

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*. Em seu depoimento, ratificou os pontos principais de sua carta-denúncia.

1. A Sunamam, através da Resolução nº 9.943/88, 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 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.

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.

Afirmou ainda o depoente que o Lloyd precisaria ser saneado, funcionar como empresa, ter profissionais e 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).

#### *6.1.2.1. O Caso Transroll*

A Transroll Navegação S.A., empresa de transportes sediada no Rio de Janeiro, 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 financiamento 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 de 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 Banco, 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 17-1-86, enviou 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 pelo 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 24-1-86, 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 textos 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—Equador 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 18-9-86, a Transroll apresentou o primeiro projeto, solicitando financiamento para 2 navios "ro-ro" de 12.400 TPB, a operar no comércio com 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 ínterim, 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 realizados 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 S.A. 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 em face das suas despesas gerais, administrativas e financeiras. Embora tais despesas tenham sofrido substancial redução no período em análise, os resultados operacionais 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 reformulação 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 OTN". A decisão final seria, no entanto, do Ministro dos Transportes.

Em ofício encaminhado ao Sr. José Reinando Tavares, Ministro dos Transportes, em 4-6-87, o Presidente do BNDES recomendou-lhe a concessão da colaboração financeira à Transroll Navegação S.A., à conta do Fundo de Marinha Mercante. Em 10-6-87, 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.

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 desempregos.

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, afirmou que teria condições de operar com maior lucratividade nessa rota.

O Sr. *Maurício Monteiro Sant'Anna* asseverou 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.

#### 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", adquirida 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 9-6-88, o Sr. *José Carlos Franco 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 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 para 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.

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 pelo empresa. No entanto, a sua quitação, junto ao estaleiro, foi feita pelo governo brasileiro, avalista do negócio.

Para operar normalmente, queria a Kommar as seguinte 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 "Jacquelin", 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 Averborg*, 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. Assim não poderia, diz o depoente, 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/MFL/427/85, de 28-6-85, ao Sr. *Murilo Rubens Habbema de Maia*, Superintendente da Sunamam). Estava disposto a aceitar até uma linha para a Austrália — coisa que nenhum outro armador queria, recusou o Sr. *Franco de Abreu*.

Mais correspondências foram remetidas aos órgãos governamentais competentes; manteve contatos com a Sunamam e com a Secretaria Geral do Ministério dos Transportes, tentando encontrar uma solução para o impasse do navio "Karisma". Resposta não obteve nem o governo tentou qualquer medida judicial para ser reembolsado do pagamento que efetuara. 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 Cargas 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 o 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 frete 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 I".

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.

Disse 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, quando 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, com o que tinha de 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 autorizada 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 impasse em relação ao navio “Karisma”, a empresa entrou com uma Medida Cautelar, em 19-4-88, e uma 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, 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, equivalentes a 20.599.600 libras esterlinas, a preços de 30-4-82, acrescidos dos juros legais.

Tomou-se essa decisão, no dizer do Sr. *Richard Klien*, porque os adquirentes da “Kommar” achavam que deveriam pagar o navio que estava registrado em seu nome.

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. A Kommar e a Comodal estavam inadimplentes.

Cumprе 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 européias 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 acarreta 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 interveniência da Sunamam, a qual, por sua vez, teria negociado e contratado com o Banco o pagamento do preço do navio, sem a interveniência 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 detinha 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 giraria 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, sendo que a “Intermodal” 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.

## 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. 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.

À Sunamam conferiu-se competência para formular e executar as políticas nacionais para a Marinha Mercante e para a construção naval, assim como 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 a 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 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 — em 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. Esse adicional 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 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 Ltd. e Klockner Ina. Industrial Plants Ltd., 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 da entrega do navio, correspondiam a cerca de US\$ 36.000.000, pagos exclusivamente pela Sunamam/FMM, com o produto de empréstimo tomado junto ao Loyd’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”: *para 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 pela 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 insuportáveis, 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 vinha 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 arrecadoras 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 o apoio e estímulo sucessivo dos Ministros *Dílson Funaro, Bresser Pereira* e do então Secretário-Geral *Mullson da Nóbrega*.

Sem embargo e para surpresa daqueles técnicos, foram promulgados os Decretos-Leis nº 2.404, de 23-12-87, e 2.414, de 12-2-88, firmados pelo Presidente da República e pelo Ministro dos Transportes, levando o Secretário-Executivo da Comissão de Política Aduaneira, Sr. *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 para 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 36% em conta especial, a ser rateada também entre os armadores.

Até então, os recursos do AFRMM, depositados nas contas das empresas, era diretamente proporcionais aos fretes por elas gerados. *Quem trabalhava mais, ganhava mais*. Agora, entretanto, pelo § 1º do art. 9º, do Decreto-Lei nº 2.404/87, 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%, 6,95% e 11,4%, ou seja, cerca de 77% do total da arrecadação do AFRMM, a ela cabia apenas 29,6% da Conta Especial, assim distribuídos: 0,1% para a Fronape, 0,78% para a Docenave e 28,6% para o Lloyd. Já as empresas privadas, que respondem por algo em torno de 23% da arrecadação do AFRMM, recebem cerca de 70% 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 transferir recursos da ordem de US\$ 150 milhões anuais de empresas estatais para um pequeno grupo de empresas privadas.*

*Não é demais advertir que, basicamente, as empresas de navegação de longo curso, principais beneficiárias do AFRMM, são apenas oito 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 12-2-88, 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 OTN. 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 OTN nas dívidas dos armadores junto ao FMM, segundo estimativa preliminar do Presidente do BNDES, no Ofício nº 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 três estatais e do sacrifício de toda a sociedade brasileira, a um pequeno grupo de empresas privadas, a fim de que estas pudessem pagar seus débitos e se habilitarem a novos financiamentos junto a FMM, *o legítimo seria sido o encaminhamento de projeto de lei nesse sentido ao Congresso Nacional, onde os representantes daqueles que efetivamente pagaram e pagam esses bilhões de cruzados — 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 Doce-nave 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, compõe 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*

À 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, 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 9.943/88, 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 interesses do Governo, a obter empréstimos externos, a efetuar transações antieconômicas de compra de navios — como a dos Lloyd Pacífico e Lloyd Atlântico — de empresa japonesa, a US\$ 70 milhões, e 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 rota 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 nº 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 tiram-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 ingresso de novas empresas em linhas conferenciadas. Urge que se extirpe tal sistema discricionário e cartorial.*

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 21-6-83, art. 3º).

A outorga de concessão, autorização ou licença para operar linhas de navegação continua atribuição da Sunamam (Decreto nº 88.420, de 21-7-83, art. 6º, 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 pôr em prática a política do Governo para a Marinha Mercante Brasileira — Decretos-Leis nº 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 nº 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.~~

### ***7. Os critérios de correção monetária dos Títulos da Dívida Agrária emitidos no período do “Plano Cruzado”***

Os Títulos da Dívida Agrária (TDA), criados pela Lei 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 TDA venceriam juros de 6% a 12% ao ano, conteriam “cláusula de garantia contra eventual desvalorização da moeda” e teriam suas condições e características definidas 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 de 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 59.443/66, art. 4º).

Em face da 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 TDA e utilizava o critério “pro rata temporis” para corrigir o valor nominal dos títulos emitidos antes, ou após, a vigência do Decreto-Lei nº 2.283/87.

O jurista *Miguel Reale*, que ofereceu parecer em processo de interesse da empresa Tibagi Serviços de Obras e Administração Ltda, a qual receberá 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. 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 TDA, 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 65-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.*”

À vista do parecer acima transcrito, o Consultor-Geral da República emitiu o Parecer nº SR-45, no qual adota, “para os fins e efeitos do art. 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 TDA, é sempre verificada e calculada *a posteriori*, nas mesmas bases das variações aplicáveis às OTN, como se deduz da Lei nº 4.504, de 1964, art. 105, 1º, e do Decreto nº 59.443, de 1966, art. 4º”

Prosegue o Consultor-Geral da República:

“A regra consubstanciada no art. 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 rerratificação 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."* (grifo nosso.)

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-las ou a promover-lhes a execução, de tudo informando o Consultor-Geral da República."* (Grifo nosso.)

Não obstante a clareza dos mandamentos legais e a expressa recomendação do parecer da Consultoria Geral de dezembro de 1987, no sentido de ser rerratificada a *portaria inquinada de inconstitucional, não foi esta revista até o momento.*

Aliás, em recente Exposição de Motivos (EM 276CR), de 16-8-88), 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 consentânea 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 prejudi-

cados, 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 adotado — 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 276CR, transcrita, ou dele 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 TDA do que a que não lhe compete, em razão do cargo que ocupa.

Ressalte-se que a Consultoria Geral da República integra, na forma do disposto no artigo 3º, 2º, do Decreto nº 92.237, 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 nº 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 arts. 6º a 9º do Decreto nº 93.237/86 e os arts. 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.

Depondo perante esta CPI em 12-10-88, o Sr. Consultor-Geral da República enfatizou que teria emitido o Parecer nº SR-45 para solucionar caso concreto, a ele submetido pela parte interessada.

A propósito, afirmou: “Decidi sobre um caso concreto, de uma fazenda, de um imóvel rural”.

## **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 11-2-88. 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;

*Prioridades Ulteriores:* denúncias surgidas em seqüência 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 *Maurício 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 Dataprev; no Rio de Janeiro, durante a gestão ministerial do Sr. *Raphael de Almeida Magalhães*.

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 constituiu 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 Senado 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 Genoíno* 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 Centrao”, 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 constituía para investigar tão séria denúncia.

8.3. *Denúncias de irregularidades e atos de corrupção praticados pelo Sr. Jäder Barbalho, quando no exercício do mandato de Governador do Estado do Pará — Relator: Senador Mansueto de Lavoura*

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 Mellen*: financiamento de milhões de dólares a favor de grupos, sem garantias e com negócios fictícios, através do Banco do Estado do Pará;
3. *Caso Nortubo*: sem quaisquer outras informações dos denunciantes;
4. *Caso Probor*: 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 admissibilidade 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. Jáder 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 madeiras, 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 possível 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 competência 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 ao 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 nº 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 fosse deposto o presidente do órgão, à época, 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*, então 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 alheia às necessárias providências dos órgãos competentes”, enfatizando 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 Tribunal de Contas da União; 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 oficiar 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 24-3-88, à Diretoria Geral do DPF, a respeito do andamento de inquérito naquela repartição sobre o assunto em tela, cuja resposta, feita através do Ofício nº 274/88/0/GAB-DG, de 29-4-88, 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 na atual administração da Funai, através do Aviso nº 149-GP/88, de 30-3-88, o TCU encaminhou a esta CPI o pronunciamento de Plenário proferido em sessão de 1º-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 24-3-88, à Presidência da Assembléia Legislativa do Estado de Rondônia, sobre o andamento do inquérito instituído naquela assembléia 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 — CPI: uma análise crítica

### 9.1. Origem da Comissão Parlamentar de Inquérito constituída pela Resolução nº 22/88

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 — impedir a impunidade, pela generalização inominada das culpas, e a condenação de inocentes, pela mesma generalização que abrange, 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” — valorização do sucesso a qualquer preço com a lei, ao lado da ética, sendo contornada, evitada e desrespeitada —, que justifica a manutenção do sistema do favor, da concessão, nascido com a outorga secular das capitâneas, segundo a fórmula do apego *afetivo* que gera benefício *efetivo*. 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, na personalização do poder e na burocratização do processo decisório e, na medida em que as decisões são de *favor* ou *recusa* pessoal ou grupal, estimula 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 a partir de denúncias relativas a irregularidades na distribuição de verbas “a fundo perdido” pela Seplau-PR, esta CPI foi forçosamente alargando seu campo de pesquisa: começou, apurando indícios em cruzados, na casa dos milhões e com abrangência municipal. Terminou — em face das informações que a ela chegaram espontaneamente, o mais das vezes em audiências públicas para tomada de depoimento, ou 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 possam decorrer.

Tem ela um propósito, uma íntima convicção de que lhe cabia — e lhe cabe — ajudar a resgatar a imagem das CPI, 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.

## 9.2. *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 atrasou sobremaneira nossos trabalhos.

Refiro-me, aqui, ao Parecer nº SR/55 do Consultor-Geral da República que considerou inconstitucional a Resolução nº 22/88 do Senado Federal.

A afirmação feita pelo Consultor-Geral da República da inconstitucionalidade da Resolução nº 22, do Senado Federal, funda-se na inteligência dada por ele à significação da expressão *fato determinado* constante do art. 37 da Constituição Federal então vigente.

Conforme salienta 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 necessárias 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 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 inquéritos, 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 à aprovação congressual).”

É 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 elaborada pela chamada Comissão do Itamaraty, presidida pelo Embaixador *Afrânio de Mello Franco*, constava, do art. 29, 1º, a seguinte proposta de redação para a norma previsora da faculdade de o Poder Legislativo criar comissões de inquéritos:

“1º 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 simplesmente a “criar comissões de inquérito” de forma ampla e sem determinação do seu objeto. 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.

Cabe lembrar, a propósito dos poderes implícitos nas Constituições, a lição de *Rui Barbosa*:

“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 regimen corresponde implicitamente, mas inegavelmente, o direito ao uso dos meios necessários, dos instrumentos convenientes ao bom desempenho da missão que lhe é conferida". ("Comentários à Constituição Federal Brasileira" coligidos e ordenados por Homero Pires, Saraiva e Cia., São Paulo, 1932, págs. 203 e 204).

Insistiu *Rui Barbosa* nessa questão dos meios que devem corresponder aos fins constitucionais em outro trecho dos seus comentários sobre a nossa primeira Constituição: "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".

O argumento de que a invocação do princípio dos poderes implícitos, possível 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, não procede. O que se pretende, ao invocar-se o princípio dos poderes constitucionais implícitos, é salientar a preponderância desse outro princípio — o de que a outorga dos fins implica a dos meios, e que, portanto, o uso dos meios deve ter a amplitude dos fins. Se o Congresso Nacional tem como um dos seus fins essenciais poder fiscalizar os atos e o comportamento da administração pública federal (e, em alguns casos, a dos estados-membros), necessário se torna que ele possa, para bem cumprir essa função fiscal, realizar todos os inquéritos que forem necessários e com ele a amplitude indispensável.

Declaro da compreensão correta do princípio acima exposto o corolário 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. Utilizou-se a palavra *fato*, aí, na sua acepção mais ampla possível.

O jurista *Alaor Barbosa dos Santos* assevera, no parecer já referido: 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, se informe sobre o que quer que seja concernente às suas funções legislativa e fiscalizadora. A significação da expressão *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, com 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 do 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 possa 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, disciplina jurídica das Comissões Parlamentares de Inquérito sob o regime da Carta Constitucional de 1946 que, no particular, não difere da de 1967 e que, portanto, permaneceu em vigor na vigência desta. 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 exigir do 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* — transcrita no parecer do Dr. *Alaor Barbosa dos Santos* — que se traduziu na Emenda nº 955, que pretendeu simplesmente a supressão, no texto constitucional, da norma referente à cria-

ção 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 sob 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.”

Essa emenda de *Aliomar Baleeiro* parte, pois, da premissa de que, sendo as funções fiscalizadora 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 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 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.

### 9.3. *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 muito significativa na criação ou nas tentativas de criação de comissões de inquérito. Devemos salientar que a Constituição de 1891 não continha norma previsora da criação de comissões de inquérito. Portanto, a experiência da Primeira República foi, de certo modo, consuetudinária, embora fundada, é evidente, no sistema constitucional globalmente interpretado.

(Servir-nos-emos, mais uma vez, da cuidadosa pesquisa elaborada pelo Dr. *Alaor Barbosa dos Santos* no parecer acima referido).

Na sessão de 20 de agosto de 1895, 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 Correios 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, embora desnecessariamente, 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, quando:

- 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 dezetas. 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, todas relacionadas na publicação do Departamento de Comissões da Câmara dos Deputados.

Como se vê, a prática parlamentar brasileira tem ensejado uma compreensão bastante lata do que possa ser objeto de inquérito por comissão congressional. E não poderia ser diferente, por força da necessidade imperativa que tem o Congresso Nacional de inquirir para conhecer e para fiscalizar.

Interessante notar a contradição existente entre a opinião sustentada pelo consultor-geral da República em seu parecer e o seu comparecimento para depor perante esta CPI

Com efeito, o Dr. *Saulo Ramos* declara, em seu parecer, que nossa CPI, constituída por ato contrário à Constituição à época em vigor, é nula; padece de vício insanável; “fortunou-se com absoluto desprezo pelas regras constitucionais”. A conclusão lógica do raciocínio é a de que, por nula, esta CPI é juridicamente inexistente.

Entretanto, o consultor-geral aceita sua convocação, comparece e depõe perante algo que não tem existência no mundo do Direito!

#### 9.4. *A função fiscalizadora do Poder Legislativo*

##### 9.4.1. *A CPI como instrumento da ação fiscalizadora do 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 da harmonia que deveriam 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 Anhaia 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, e 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 fiscalizadora do Poder Legislativo, por outro lado, considerada por vários pensadores políticos modernos mais importantes 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 — perdeu 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.”

Inquirir e investigar são, portanto, ações inerentes ao Poder Legislativo, exercidas pelo Congresso Nacional. É uma ação ínsita 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 a que nos referimos há pouco 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 consubstancial 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.

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 de o povo se informar acerca de fatos determinados, através de seus representantes no Legislativo. Proveio do critério fornecido pela Moral na apreciação dos interesses públicos. Emanou, 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, tisonadas 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 representados 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, 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): “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 no *Semanário Veja* (17-8-88, pág. 118), o Professor de Direito Constitucional da UFMG, *José Alfredo de Oliveira Baracho* resumiu, em termos veementes, as críticas mais comumente dirigidas às CPI. 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.”

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 CPI, 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-nos, 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 responsabilidade, também proporcionam uma atividade criadora, que se reflete na elaboração da lei, como conseqüência da pesquisa realizada, de sorte que há, sempre, um trabalho útil, aproveitável.” (*Josaphat Marinho*: “Natureza e função política das Comissões Parlamentares de Inquérito”, Revista Forense nº 151, pág. 101).

Do mesmo modo, às vezes é suficiente que o Parlamento 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 1946, 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 dos 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.”

#### 9.4.2. *As limitações ao exercício da função fiscalizadora do Legislativo*

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 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 organismos 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 em que vivíamos, ainda se dava ao luxo de obstaculizar 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.

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 *Luís 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 dela Costituzione Italiana*”, Turim, 1948) que a Comissão de Inquérito é mesmo uma *piccola camera*.

A Câmara (ou o Senado) concentra-se, consubstancia-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, à atuação das CPI 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, informações 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 recolhidas e armazenadas pelo Serviço Nacional de Informações.

Todo esse longo elenco de dificuldades, embora exposto de forma erudita e recheada de citações legais e doutrinárias, na realidade não tinha amparo no sistema constitucional então em vigor.

Com efeito, o art. 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, conforme referido linhas atrás.

Se a Comissão Parlamentar é a própria câmara em miniatura, a Mesa da Comissão Parlamentar, como assegura o Dr. *Alaor Barbosa dos Santos* em trabalho aqui também já citado, "...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 dos emanados daquela Mesa.

E é ainda o Dr. *Alaor 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 outros 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 de 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, entre outros: *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 Regle-

ments des Assemblées Législatives”, p. 5); e *Barthélemy et Duez* (traité de Droit Constitutionnel, 1926, p. 482); *Francisco Campos* (“Direito Constitucional”, 1942, pág. 70) 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.

Mas entre as duas espécies e a homogeneidade se estabelece na substância, comum a ambas, do laço obrigatório, criado igualmente num caso e no outro, para aqueles sobre quem se destina a imperar cada uma dessas enunciações da legalidade” (“*Comentários à Constituição*”, v. II, pp. 32 e 33; v. III, p. 266).”

Quanto a poder a CPI compelir indiciados a prestar depoimento, o Dr. *Alaor Barbosa dos Santos*, ressaltando a inexistência da figura do “indiciado” nesse tipo de inquérito, cita trabalho do ex-Senador *Paulo Brossard*, já referido, em apoio à sua tese de que as CPI “têm poderes para ordenar, *ex propria autoritate*, a condução coercitiva de testemunhas que se recusem a comparecer” e que incorreram, conseqüentemente, no crime de desobediência.

Tendo em vista o disposto no art. 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. *Alaor Barbosa 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.”

E continua:

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 da 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 parla-

mentar de inquérito pode decretar a prisão da testemunha que, regularmente convocada, não comparecer para depor.

Ademais, é preciso não esquecer que a prerrogativa, ou o direito, ou o direito-dever de prender em flagrante assiste a toda pessoa, a “qualquer do povo”, nos termos do Código de Processo Penal. Como não poderia fazê-lo 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 esta acesso a informações ou documentos sigilosos — também não tem amparo na legislação nem na elaboração doutrinária.

Se a CPI representa a Casa que a constitui, se a CPI tem os mesmos poderes que esta, se o que justifica a sua existência é a faculdade de inquirir inerente ao Poder Legislativo, a existência, na esfera do Executivo, de conhecimento que não possam ser transmitidos ao Legislativo é inconcebível.

Como assegura o Dr. *Alaor Barbosa dos Santos*:

“Embora o Serviço Nacional de Informações preste serviços especialmente, por força da Lei nº 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.”

#### 9.4.3. *Crítica do Legislativo*

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.

Para não sermos cansativos, mencionaremos apenas três questões que, no regime da Constituição de 1967, foram objeto de decretos-leis sistemati-

camente aprovados pelo Congresso Nacional sem que houvesse qualquer tipo de reação.

— a fixação de limites ao endividamento externo da União, regulada, a partir de 1974, pelo Poder Executivo em decretos-leis não rejeitados pelo Congresso;

— a autorização para abertura de créditos suplementares e especiais, matéria também regulada por inúmeros decretos-leis, contrariando dispositivo expresso da Constituição então vigente;

— normas tributárias, que iam dar regulamentação de tributos estaduais — com evidente invasão da competência dos Estados — à instituição de empréstimos compulsórios.

A concepção de equilíbrios entre os poderes não aconselha sufragar dispositivos limitadores ao ato do Legislativo. Importa ressaltar que cerceamentos advindos do estabelecimento de prazo em matéria sujeita à expedição de decretos-leis, por exemplo, são 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 Económico*, 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, na vigência da Constituição de 1967, foi justamente 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 de leis 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, em face do 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.

### 9.5. 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 prosibe 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, 1º e 2º, 166 e 167, I e IX da Constituição em vigor).

De outra parte, o Presidente da República perde 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 fecundo 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-se.

A *nova CPI* é instância final, *capaz de oferecer decisão terminativa do feito*, não mais mero instrumento de encaminhamento — sujeito 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 judiciários 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 designios e razões pessoais, funcionais, circunstanciais — sobrestar, até mesmo anular, o trabalho feito pela CPI, numa injustificável inversão da hierarquia democrática.

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 próprios das autoridades judiciais (art. 58, 3º, Constituição de 1988), deveu-se também à atuação desta Comissão, cujos membros não se intimidaram diante das inúmeras pressões e ameaças que sofreram durante os meses em que trabalharam 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 CPI, no amanhã, não terão, como esta, que conviver com os empecilhos da burocracia orquestrada para emperrar; não terão de sujeitar-se aos formalismos propositados e dirigidos a retardar o procedimento investigatório; não terão que esperar por deliberação dos que, demissíveis “ad nutum”, sentiram-se manietados para exercitar a autonomia que não tinham mas que deveriam ter, numa incoerente arquitetura jurídica do faz-de-conta democrático, em que o fiscal é obrigado a submeter-se ao fiscalizado sob pena de deixar de sê-lo; não terão que aceitar e fazer desafios entre o grotesco, o heróico e o sacrificado, para superar os “blefes” dos que não conseguem conviver com a democracia e para afastar os gritos desesperados e histéricos dos “bufões” — de papel tão triste, por que 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.

A esse respeito, parece oportuna a indagação sobre o que aconteceu com a denúncia contra os indiciados no chamado “Caso Coroa-Brastel”, contra os quais foi instaurado inquérito policial que concluiu pelo indiciamento dos Srs. *Assis Paim Cunha, Deli Borges e Hermann Wagner Wey* (os dois últimos, à época, funcionários do Banco Central do Brasil), como incursos em diversos artigos do Código Penal. Examinando os autos do inquérito, o Subprocurador-Geral da República, *José Arnaldo da Fonseca*, entendeu necessário fossem cumpridas algumas diligências — no que foi atendido pelo juiz em exercício da 6ª Vara da Justiça Federal, que teria, conforme noticiado pela imprensa, fixado para tanto o prazo de 30 dias. Desde então, ou seja: desde 22 de março de 1985, não se tem notícia das providências tomadas pela Procuradoria da República sobre o caso.

A mesma indagação permanece no que tange à denúncia contra os envolvidos nas irregularidades apontadas por esta CPI, e pelo Departamento de Polícia Federal, na alocação de verbas ao Município de Valença. Concluído o inquérito policial o Ministério Público Federal requereu a realização de novas diligências e o assunto foi esquecido, ao menos para o “público externo”.<sup>(1)</sup>

E que providências teriam sido tomadas para ressarcir os cofres públicos dos gastos com a aquisição do navic “Karisma” — fato também objeto de nossas investigações?

---

Este relatório já estava redigido quando o Sr. Procurador-Geral da República tornou público que estaria oferecendo denúncias contra os implicados no caso Coroa-Brastel e contra os envolvidos no episódio da intermediação de verbas para a Prefeitura de Valença-RJ, fato extremamente auspicioso que merece o nosso respeito e prova, mais uma vez, que a atuação desta CPI já está antes mesmo de concluídos os seus trabalhos — provocando mudanças de conduta na administração federal.

Já com relação ao requerimento da Ordem dos Advogados do Brasil no sentido de ser promovida pela Procuradoria Geral da República a Representação de Inconstitucionalidade contra os Decretos n<sup>o</sup> 94.042/87 e 94.233/87, a ação daquele órgão foi imediata: em 22-9-88 indeferiu o pedido, por considerar inviável a representação.

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 indelevelmente no perfil da nova Carta Constitucional, repousa nos ombros do homem público brasileiro a responsabilidade de concretizar a sua maior tarefa, qual seja a de promover a transformação cultural da administração pública. Isto, porém, 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; 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 de que ele necessita. Isto só encontra guarida na perene supressão de “institutos” deploráveis, como o do *fundo perdido* e o do favorecimento *intuito personae*, exemplos marcantes de corrosão dos valores públicos que ataca qualquer administração cautelosa.

Questiona profundamente a Nação brasileira o futuro que se lhe descortina. É nesta conjuntura de indagações múltiplas que precisa surgir esperanças devidamente fundadas em princípios éticos, que devem escapar à contaminação dos interesses menores de grupos e indivíduos.

Vislumbra-se, em conseqüência, a necessidade de uma ingente e profunda modificação conceitual, em que a definição de composição política não compreenda a violentação dos interesses da sociedade nacional.

O que se postula, em última análise, é o progresso de todos, o qual 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.

Que seja, 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” dissocia-se cada vez mais dos fundamentos democráticos que a sociedade pluralista contemporânea exige. As fórmulas concentradoras de poder exigem posturas verdadeiramente autên-

ticas 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 legais.

Para tanto, não basta que se expresse o poder legiferante 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 procura 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, destacar, desenvolver, através dos mecanismos constitucionais e regimentais, atuante sistema de freios e contrapesos ao Leviatã estatal, que pode olvidar as críticas das sociedades, mas não pode fugir à legítima sujeição que lhe impingir o Judiciário e o Legislativo.

Desponta, 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.

É de se ressaltar que esta CPI, ainda antes de concluir os seus trabalhos, já causou sensíveis mudanças no comportamento da administração, principalmente no que se refere à distribuição de verbas "a fundo perdido". Nota-se, por exemplo, que as autoridades municipais têm demonstrado maior cautela no emprego dos recursos. Também não se teve mais notícia de terem os prefeitos recorrido a intermediários para obtenção de verbas do Governo Federal.

## 10. Conclusões e recomendações

### 10.1. Conclusões

De tudo o que foi anteriormente exposto, salta aos olhos uma constatação óbvia: houve uma enorme falta de governo, neste País, especialmente a partir do exercício de 1987.

Neste período fez-se tábua rasa do princípio geral do Direito que assegura aos atos normativos divulgados no órgão de imprensa oficial presunção de validade, enquanto não alterados ou revogados.

O Presidente da República assinou decretos cuja publicação foi depois sustada por seus ministros; ministros recusaram-se a dar eficácia a decretos do Presidente da República, devidamente publicados e em pleno vigor (caso dos Decretos nºs 94.042/87 e 94.233/87); determinações do Presidente da República de natureza normativa foram descumpridas por mais de um ano, e portarias foram taxadas de inconstitucionais, sem, no entanto, serem revogadas (caso do Parecer SR nº 45/87).

O desgoverno torna-se mais patente, quando se verifica que, enquanto o Ministério da Fazenda encarregava a Comissão de Política Aduaneira de realizar estudos com vistas a alterar o sistema tarifário nacional, e este órgão propunha, como ponto de partida, a extinção do adicional ao frete para Renovação da Marinha Mercante, outro ministério, o dos Transportes, fazia o Presidente da República assinar o Decreto-Lei nº 2.404/87 que não apenas mantinha o AFRMM como *elevava a participação dos armadores* no resultado de sua arrecadação.

E ainda, quando se verifica que, no espaço de apenas 27 dias, o Governo editou um Decreto-Lei, o de nº 2.293, em 21 de novembro de 1986, que torna "privativas de *instituições financeiro-públicas* federais" quaisquer operações de créditos e financiamentos realizados com recursos geridos por órgão da administração federal, ou seja, promove uma *estatização monopolística* para a espécie, e um outro, o de nº 2.307, em 18 de dezembro do mesmo ano, no qual as mesmas operações são "privativas" de qualquer instituição financeira, optando, 27 dias após, portanto, pelo caminho inverso: o da *privatização concorrente*.

E o que acontece cerca de dois anos depois, há poucos dias? O mesmo Governo decide, à vista de uma greve do Banco do Brasil, autorizar *uma única instituição financeira privada* a movimentar os recursos do Tesouro, promovendo uma *privatização monopolística*.

Diante de tantos avanços e recuos só nos resta concluir que ou há muita incompetência, ou há muita insegurança ou, não querendo ser maldoso, há indícios de interesses menores, ilegítimos.

Assim, com base nos depoimentos ouvidos e nos documentos examinados, esta CPI chegou às seguintes conclusões:

#### *10.1.1. O Caso do Município de Valença-RJ*

Na hipótese, verificou a Comissão que, contra os indivíduos a seguir relacionados, há *indícios de ocorrência das seguintes condutas*:

##### *I — Alencar Guimarães*

a) obter do Prefeito de Valença-RJ, *José Gomes Graciosa*, a comissão de 50% sobre o valor da liberação, a pretexto de influenciar a “turma do Ministro” *Aníbal Teixeira* e, em especial, *Sérgio Menin Teixeira de Souza*, com a alegação de que a comissão será também destinada à “turma do Ministro”, para a liberação de dotação de Cz\$ 16 milhões, “a fundo perdido” para aquele município.

CP, art. 332 e parágrafo único (exploração de prestígio).

b) prometer pagar 50% sobre Cz\$ 16 milhões à “turma do Ministro” *Aníbal Teixeira*, para que praticasse ato de ofício, ou seja, a liberação, “a fundo perdido”, de dotação de Cz\$ 16 milhões para a Prefeitura de Valença-RJ, tendo a liberação sido feita sem nenhum projeto técnico que a justificasse.

CP, art. 333 e parágrafo único (corrupção ativa).

c) participar de fraude de procedimento licitatório da Prefeitura de Valença-RJ, cujo edital estava dirigido para a vitória da firma MCM, de Belo Horizonte-MG, e afastava licitantes do Município de Valença-RJ.

CP, art. 335 c/c 29 (fraude de concorrência).

##### *II — Sérgio Menin Teixeira de Souza*

a) receber indiretamente, através da empresa Hidrosistemas, de que era sócio, parte da comissão de 50% sobre Cz\$ 16 milhões, liberados “a fundo perdido” ao Município de Valença-RJ pela Seplan-PR, sem projeto técnico, em razão de despachar diretamente com o então Ministro *Aníbal Teixeira*.

CP, arts. 317 e 1º (corrupção passiva).

b) fraudar procedimento licitatório da Prefeitura de Valença-RJ, cujo edital estava dirigido para a vitória da firma MCM, de Belo Horizonte-MG, e afastava licitantes do Município de Valença-RJ.

CP, art. 335 (fraude de concorrência).

c) afirmar perante esta Comissão Parlamentar de Inquérito, no dia 18-3-88, fato comprovadamente falso, qual seja o de que, após 1º-4-87, não possuía mais nenhum vínculo funcional com a Seplan-PR, quando a prova coligida pela CPI demonstra que esse vínculo perdurou até 24-9-87.

CP, art. 342 c/c art. 4º, item III, Lei nº 1.579, de 18-3-52.

(Falso testemunho perante Comissão Parlamentar de Inquérito).

### **III — Aníbal Teixeira de Souza**

a) participar do recebimento indireto de comissão de 50% sobre Cz\$ 16 milhões, liberados “a fundo perdido” ao Município de Valença-RJ pela Seplan-PR, sem projeto técnico.

CP, arts. 317 e 1º c/c art. 29 (corrupção passiva).

b) participar do extravio dos assentamentos funcionais da Seplan-PR, relativos ao servidor *Sérgio Menin Teixeira de Souza*

CP, art. 314 c/c art. 29 (extravio de documento).

### **IV — Lúcio Veríssimo Machado de Sousa**

a) participar do recebimento indireto de comissão de 50% sobre Cz\$ 16 milhões, a “fundo perdido”, ao Município de Valença-RJ pela Seplan-PR, sem projeto técnico, quando Chefe de Gabinete da Seplan-PR.

CP, art. 317 c/c art. 327, 2º (corrupção passiva).

b) extraviar os assentamentos funcionais da Seplan-PR, relativos ao servidor *Sérgio Menin Teixeira de Souza*, de que tinha a guarda em razão do cargo, por tê-los requisitado em caráter oficial ao Departamento de Pessoal da Seplan-PR.

CP, art. 314, c/c art. 327, 2º (extravio de documento).

### **V — Mário Cicareli Pinheiro (Hidrosistemas)**

a) receber indiretamente através da Empresa Hidrosistemas, de que era sócio, parte da comissão de 50% sobre 16 milhões de cruzados, liberados a “fundo perdido” ao Município de Valença-RJ pela Seplan-PR, sem projeto técnico, juntamente com *Sérgio Menin Teixeira de Souza*, Que *Mário Cicareli Pinheiro* sabia ser funcionário público.

CP, arts. 317 e 1º c/c arts. 29 e 30 (corrupção passiva e co-autoria com funcionário).

b) fraudar procedimento licitatório da Prefeitura de Valença—RJ, cujo edital estava dirigido para a vitória da firma MCM, de Belo Horizonte—MG, e afastava licitantes do Município de Valença—RJ.

CP, art. 335 (fraude de concorrência).

### **VI — Alexandre Machado Vilela (MCM)**

CP, art. 335 (fraude de concorrência).

### **VII — Marcos Alberto Cabaleiro Fernandes (Construtora Cabaleiro)**

CP, art. 335 (fraude de concorrência).

### **10.1.2. O Caso do Município de Pinheiro**

Na hipótese, entendemos que ocorreu:

I — Realização, pela Prefeitura Municipal de Pinheiro, da Concorrência nº 1/85, com desatenção à norma do art. 3º, da Lei Estadual nº 4.066, de 6-7-79, que proíbe a realização de licitação ou a assinatura de contrato “sem prévia alocação de recursos financeiros e projeto básico aprovado pela autoridade competente”, e com as seguintes irregularidades adicionais: desatendimento do princípio da publicidade dos atos de procedimento licitatório; inobservância dos prazos legais para a convocação dos interessados; falhas na elaboração da planilha de custos.

II — Existência de irregularidades na aplicação de recursos repassados ao Município de Pinheiro pelo Governo federal, a exemplo de obra de escola comercial não concluída mas totalmente paga, obras da sede da Câmara Municipal executadas por firma 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.

III — Elevação, em 21-3-87, em desacordo com o art. 9º do Decreto-Lei nº 2.284/86, do valor do contrato firmado entre a Prefeitura de Pinheiro e a Construtora Andrade Gutierrez S.A., de Cr\$ 104.887.714.919,00 para Cz\$ 227.677.515,15, tendo sido já pagos à Construtora, na data da apuração pela CPI, Cz\$ 280.000.000,00, com um excedente ilegal de Cz\$ 33.124.616,72.

### **10.1.3. Outros prefeitos e intermediários**

#### **I — Município de Betim—MG**

Foi apurada a excessiva demora entre a liberação de recursos pelos órgãos federais e a sua utilização, sendo os recursos aplicados em operações financeiras, cujos resultados não compõem a prestação de contas apresentada pela Prefeitura.

#### **II — a) Municípios de Monte Mor, Jaboticabal, Brotas, Porto Ferreira, Santa Gertrudes, Sarapuá, Araras, Itápolis, Pradópolis, Jaguariúba, Rio Claro, Vargem Grande do Sul (Estado de São Paulo).**

Desvio de repasses recebidos do Governo federal, para pagamento à empresa Coinpro — Consultoria, Intermediação e Projetos S/C Ltda. de comissão pela intermediação na obtenção de recursos públicos, ilícito previsto no art. 1º, inciso I, do Decreto-Lei nº 201, de 27-2-67 (“apropriar-se de bens ou rendas públicos, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio).

#### **II — b) Representante legal da firma Coinpro — Consultoria, Intermediação e Projetos S/C Ltda.**

Obtenção de comissão dos Prefeitos dos Municípios de Monte Mor, Jaboaticabal, Brotas, Porto Ferreira, Santa Gertrudes, Sarapuí, Araras, Itápolis, Pradópolis, Jaguariúra, Rio Claro, Vargem Grande do Sul (Estado de São Paulo), a pretexto de influir em funcionários públicos para a liberação de verbas federais.

CP, art. 332 (exploração de prestígio).

### *III — a) Município de Bragança Paulista*

Desvio de repasses recebidos do Governo federal, para pagamento à empresa Soteng — Sociedade Técnica de Engenharia e Construções Ltda. de Comissão pela intermediação na obtenção de recursos públicos, ilícito previsto no art. 1º, inciso I, do Decreto-Lei nº 201, de 27-2-67 (apropriar-se de bens ou rendas públicos, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio).

### *III — b) Representante legal da firma Soteng — Sociedade Técnica de Engenharia e Construções Ltda.*

Obtenção de uma comissão do Prefeito do Município de Bragança Paulista, a pretexto de influir em funcionários públicos para a liberação de verbas federais.

CP, art. 332 (exploração de prestígio)

### *10.1.4. O caso das verbas a fundo perdido alocadas para o projeto da Associação Brasileira de Municípios — ABM*

**Itton Fialho** (Secretário da Seces — Secretaria Especial de Coordenação Econômico-Social/Seplan/PR).

A despeito de constar em processo administrativo na Seplan—PR manifestação da Sarem de que a Seplan/PR “não deveria, a qualquer título que fosse, conceder o apoio financeiro no volume e na forma solicitada pela ABM” e de manifestação da Secretaria Geral da Seplan—PR contrária à ABM, o Secretário da Seces encaminhou ao Ministro declaração falsa de que “a Sarem e a Secretaria Geral acham o projeto viável, enquadrando-se no escopo de atuação da Sarem para o desenvolvimento dos municípios”.

CP, art. 299 e parágrafo único (falsidade ideológica).

### *10.2. O Poder Executivo Federal e os fatos investigados*

#### *10.2.1. A Lei nº 1.079/50*

A análise dos depoimentos ouvidos por esta CPI e dos documentos que a ela chegaram no curso das investigações poderia conduzir à conclusão de que, em quatro dos episódios expostos na parte inicial deste relatório (itens 2 a 7), o Sr. Presidente da República teria praticado algumas das ações relacio-

nadas 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 *JOSE SARNEY*, como Presidente da República, em algum deles incorreu.

#### 10.2.2. Os crimes de responsabilidade — Crimes de mera conduta

As figuras típicas da Lei nº 1.079/50 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 à configuração dos crimes de responsabilidade.

Pertencem, pois, à categoria dos *delitos* formais ou *da mera conduta*, assim conceituados por *Anibal Bruno*. “São aqueles em que não há pretensão de destacar do comportamento do sujeito um resultado a ser tomado em consideração pelo direito; o que aconteceu é que, com a própria atividade realiza-se o resultado. O que tinha de ocorrer ocorreu. (...) Para que a consumação se repete 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 é o entendimento de *Hélio Tornagui*: “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 resulta 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 consiste 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, se 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 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, conforme 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 perceptivo da norma penal. A conduta pode consistir, assim, na expedição de decreto-lei, decreto, autorização de locação 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 da *Antolisei*, 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.

### 10.3. A responsabilidade do Presidente da República

#### 10.3.1. A intermediação de verbas públicas

A alocação de recursos "a fundo perdido" para municípios, por intermédio da Secretaria de 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 ao Presidente da República.

O episódio da concessão de recursos ao Município de Pinheiro, no 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 Sr. *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), 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 à conclusão de que "o Senhor Presidente da República formalizou o comprometimento de recursos pertencentes à União, em proveito do Município de Pinheiro, pela única circunstância 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, ainda 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, 26,6% tenham sido destinados aos Estados do Maranhão e Minas Gerais, tocando a todos os demais os restantes 73,4%.

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 passam de justificativas *pro 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. Ex<sup>a</sup> 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. Ex<sup>a</sup> 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.

Perdeu-se, assim, oportunidade ímpar de esclarecer fato da maior gravidade. Se o Sr. Presidente da República considerou desprimoroso prestar contas aos representantes da Nação, não poderia esquecer que não pode pairar dúvidas sobre a honra do Presidente da República. Cumpra-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.

De outro lado, o frenético ritmo de trabalho imprimido à Seplan—PR 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 exposição 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 puro e simples dos pareceres técnicos. Assim, ao serem submetidos a despacho do Presidente da República, os processos não se encontravam devidamente instruídos.

Esse açodamento na condução dos processos propiciou o surgimento de “vendedores de facilidades”, como os denominou o Sr. *Michal Gartenkraut*.

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 pelo Sr. *Alencar Guimarães*, o qual lhe ofereceu a importância de Cz\$ 16.000.000,00 (dezesseis milhões de cruzados) para obras de pavimentação. Para receber essa verba, cujo vulto pode ser aferido pela comparação com o total da receita do município, orçada, à época, em Cz\$ 38.000.000,00 (trinta e oito 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 possibilidades de vencer. O projeto da obra ficaria a cargo da empresa Hidrossistemas, controlada por *Sérgio Menin Teixeira*, primo do ex-Ministro *Antbal Teixeira*, que com ele despacharia diretamente o expediente; por fim, a título de “comissão”, segundo se disse, 50% do valor da verba liberada destinaram-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 5%. O pagamento dessas propinas encontraria cobertura na própria verba liberada, visto que, para execução da obra prevista na concorrência, na realidade, não seria despendida mais que a metade do que se receberia do Governo.

A integral e rápida liberação dessa verba, a partir da anuência do Prefeito Municipal de Valença—RJ, bem demonstra a existência de intermediação criminosa no âmbito da Secretaria do Planejamento, também alvo de investigação da Polícia Federal.

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 *Antbal Teixeira de Souza* fora alertado por *Michal Gartenkraut*, Secretário-Geral, e *Antônio Augusto Reis Velloso*, Secretário da Sarem, de que as fontes para atendimento dos pleitos dos municípios — Fundo Especial e EGU — 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 fora alertado por seu Secretário Particular, Sr. *Jorge Murad*, conforme ele próprio confirmou ao depor nesta Comissão.

De nada valeram essas advertências. As alocações continuaram a ser autorizadas, sendo as deficiências orçamentárias supridas por meio da reserva de contingência, que também se esgotou, tornando necessária a aprovação de crédito de 88,3 bilhões de cruzados no fim do ano de 1987, para pagamento do reajuste dos servidores civis e militares, e de 16,7 bilhões de cruzados para outros fins.

Dessa forma, o ex-Ministro *Antbal Teixeira* e o Senhor *JOSÉ SARNEY* concorreram para o aumento do déficit público e, via de consequência, para a intensificação do processo inflacionário.

Contrariaram também as normas e princípios que regem a administração dos recursos orçamentários, posto que a Reserva de Contingência, como a própria denominação indica, tem por escopo atender a despesas excepcionais, objetivo 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 1.763, de 1980. Acentue-se que nas exposições de motivos aprovados os recursos alocados não se destinaram a obras inadiáveis a serem executadas nos municí-

pios. O citado exemplo do Município de Pinheiro é por demais ilustrativo, tornando despendidas quaisquer considerações adicionais.

### 10.3.2 *As subvenções de caráter assistencial a estados, municípios e entidades de direito privado*

A arbitrária distribuição de recursos “a fundo perdido”, visando a satisfazer razões e presumíveis interesses pessoais, atentou contra a proibição administrativa, conduta prevista no art. 82, V, da Constituição de 1967, então em vigor, 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. 9º nº 7, da Lei nº 1.079 de 1950, que tem por *nomem juris* “crime contra a proibição na administração”, constituindo-se, especificamente, em procedimento incompatível com a dignidade do cargo.

A alocação de recursos sem cobertura orçamentária, de outro lado, contrariou o disposto no inciso VI do mesmo art. 82, da Constituição anterior, então vigente, 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, pois a liberação de verbas depende de trâmites posteriores. Se obstado no Tesouro, por exemplo, o pagamento não incorreria em prejuízo para a União. No entanto, como já frisado anteriormente, o crime de responsabilidade de violação da lei orçamentária é de mera conduta, independente para sua caracterização de resultado lesivo. Mas, mesmo se admitindo, *ad arguendum tantum*, que integrasse a categoria dos crimes de resultado, estar-se-ia frente a crime tentado, hipótese prevista no art. 2º da Lei nº 1.079.

### 10.3.3. *A Lei nº 7.634/87 e os Decretos-Leis nºs 2.364/87 e 2.365/87*

#### 10.3.3.1. *O não-atendimento aos pedidos de informação*

O primeiro aspecto que sobreleva, no relatório da CPI, relativamente aos atos normativos *supra*, refere-se à omissão no atendimento aos pedidos de informações formulados pela mesma CPI, através dos Ofícios nºs 161/88 e 162/88, encaminhados, respectivamente, à Secretaria de Planejamento da Presidência da República e ao Ministério da Fazenda.

Referida omissão pode ensejar a aplicação da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, art. 13, nº 4.

#### *10.3.3.2. Atos de liberalidade setoriais*

O Decreto-Lei nº 2.364, de 22-10-87, como vimos, fixou novos valores para o saldo base, com vistas ao cálculo da remuneração dos servidores militares, atribuindo-lhes, além do reajuste legal baseado na variação da URP, um reajuste real de 11,11%.

É evidente que não somos contra a elevação dos vencimentos dos funcionários públicos. O que nos chama a atenção é que a liberalidade do Poder Executivo não foi de caráter geral, extensiva a todos os servidores civis ou militares, como se depreende da leitura do Decreto-Lei nº 2.365, de 27-9-87, alterado pelo de nº 2.366, de 4-11-87.

A conduta impertinente é prevista na Lei nº 1.079, de 10-4-50, art. 11, nº 1, combinada com os arts. 315 e 319 do Código Penal Brasileiro e os arts. 63 e 64 do Código de Processo Civil.

#### *10.3.3.3. Empenho de despesa superior ao crédito autorizado*

Do mesmo tópico, no Relatório da CPI, há o registro de empenho de despesa em montante superior ao limite do crédito autorizado.

Trata-se de expediente que infringe o art. 61 da Constituição Federal pretérita, em vigor quando da prática imprópria. Aplicável à espécie, portanto, a Lei nº 1.079, art. 10, nº 2 e 4, e art. 11, nº 1, isso porque 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 depreende da data de sua promulgação, após o início da vigência dos decretos-leis.

#### *10.3.3.4. Excesso de arrecadação — adoção de política financeira temerária*

Finalmente, colhe-se do relatório, nesse tópico, quanto ao excesso de arrecadação de recursos, adoção de política financeira temerária e agressão a dispositivo expresso de lei, ferindo, inclusive, a Lei nº 4.320, de 1964.

Nesse caso, entendemos aplicável a Lei nº 1.079, de 1950, art. 11, nº 3 e 5 e, igualmente aplicável, o art. 315 do Código Penal.

#### *10.3.4. O 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 — alterações orçamentárias em desacordo com o texto constitucional então vigente.*

A edição do Decreto-Lei nº 2.443, de 24 de junho de 1988, que institui sistemática para atualização do OGU — Orçamento Geral da União — autoriza o Poder Executivo a abrir créditos adicionais e dá outras providências.

Para o exercício financeiro de 1988, em estrita observância à Lei nº 4.320/64, a despesa foi fixada, e a receita estimada, através da lei orçamentária anual, que tomou o nº 7.632/87.

A sobrevinda do Decreto-Lei nº 2.443/88, porém, diferentemente da Lei nº 7.632/87, não guarda os preceitos da Constituição vigente à época de sua edição e afronta os arts. 60 e 61 da Constituição Federal pretérita, além de desatender à Lei nº 4.320, de 1964.

De modo geral, a expedição de decretos-leis fulcrava-se nas premissas de urgência ou de interesse público relevante, nos exatos termos da Constituição de 1967. No caso específico do Decreto-Lei nº 2.443, de 1988, a justificativa para sua edição torna-se flagrantemente inconsistente à vista da proteção do envio da matéria ao Congresso Nacional, repelindo-se assim alegação de urgência.

Tudo o que foi dito acima consta no item 4 deste Relatório.

Ademais, se essa conduta não se coaduna com nenhum caráter de urgência, tampouco pode ser agasalhada em “interesse público relevante”, porquanto não consentânea com os interesses sociais a agressão à Constituição Federal ou o descumprimento à Lei do Orçamento.

Por outro lado, o aumento de despesa, através da abertura de crédito especial, sem autorização legislativa, contraria a Constituição Federal vigente à época, em seus arts. 61, 1º, letras *a*, *c* e *d*, e 65, *caput*, o que enseja a aplicação da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, art. 4º, VI, art. 9º, nº 4, 1ª parte, e art. 10, nº 2 e 4.

Por esse diploma de elaboração circunscrita, exclusivamente, à Presidência da República, e de eficácia imediata, foi o Poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais, instituindo sistemática para atualização monetária do Orçamento Geral da União.

Atentatórios, portanto, às normas que regem o Orçamento foram, igualmente, o Decreto nº 96.940, de 7-10-88, que fixa índices para os reajustes orçamentários determinados no decreto-lei em questão e os decretos que autorizaram a abertura de créditos adicionais que se lhe seguiram.

O estudo da Carta então vigente leva à conclusão de que resultaram em decorrência da edição desse decreto-lei, violados ainda seus arts. 43, II, 61, 1º, letras “c” e 65. Violados, também, dispositivos de Lei nº 4.320/64, que só admite autorização de créditos adicionais por meio de lei.

Além de o texto constitucional de 1967 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 autorização para abertura de créditos adicionais. Pelo contrário, havia proibição expressa de que esse instrumento possibilitasse o aumento de despesa. E isso é compreensível. Atentando-se para a razão de ser dos Parlamentos, vê-se que sua primeira atribuição é a de controlar a receita e a despesa do Governo.

**10.3.5. Os Decretos nº 94.042/87, 94.233/87, 94.684/87 e os reajustes retroativos de preços dos contratos firmados com órgãos da administração pública**

Outra afronta à lei orçamentária foi a expedição dos Decretos nº 94.042/87 e 94.233/87 que determinaram o reajuste retroativo dos contratos firmados com a Administração Pública.

Com efeito, contrariaram 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 (2º 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 cláusulas de majoração);

c) em que pese a invocação ao permitido no inciso II do art. 55 do Decreto-Lei nº 2.300/86, que admite a aplicação, na esfera administrativa, da chamada teoria da imprevisão, os efeitos financeiros daí decorrentes teriam de ser sempre *ex-nunc*, 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 2.300/86, 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: arts. 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 outro lado, que pelo menos dois órgãos negaram-se a cumprir os ditames dos decretos supramencionados: 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 represada. Os Decretos nº 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” da União.

É de se perguntar: por que a minuta, os estudos, as memórias de cálculo da repercussão desses decretos foram subtraídos ao exame das áreas específicas do Governo Federal (Ministério da Fazenda e Seplan, especificamente)? Por que os órgãos de controle externo dos Ministérios, a quem 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 despesas, relativamente ao exercício de 1987?

Na esteira das perplexidades, uma observação 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), afetados por igual pelas mazelas do Plano Cruzado.*

#### *10.3.6. A elevação da participação dos armadores na arrecadação do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante*

Denúncias coligidas no Relatório da CPI evidenciam a elevação de 14% para 36% dos recursos, “a fundo perdido”, destinados a renovar a frota de navios da Marinha Mercante Nacional. O próprio depoente que as faz aponta o beneficiamento direto dos armadores e a evidente evasão fiscal.

De fato, o Decreto-Lei nº 2.404/87 autoriza a elevação, em 22%, da participação dos armadores, nos recursos a eles destinados pelo Fundo de Marinha Mercante, administrado pela Sunamam que, segundo o depoente, era instituição, ao mesmo tempo, normatizadora e executora do programa de construção naval.

Tais recursos, acrescenta o depoente, em torno de setecentos milhões de dólares, escapam ao controle do Tesouro Nacional e são também infensos às inspeções do Tribunal de Contas da União, propiciando a evasão fiscal.

Evidentemente, a edição do decreto-lei não induz, só por si, à sonegação referida no depoimento. A finalidade da elevação — de 14% para 36% — é, igualmente, inquestionável, porquanto resulta de política governamental para o setor. Mas é perfeitamente perquirível, no entanto, o desvio de finali-

dade, com eventual enriquecimento ilícito de integrantes da administração pública ou das empresas privadas. A se configurar tal conduta, de aplicar-se o disposto na Lei nº 4.729/65, art. 1º, item I, c/c os arts. 91, I, 171 e 321, todos do Código Penal e, também, arts. 63 e 64 do Código de Processo Penal.

Registram-se também depoimentos dos quais consta que a empresa Transroll Navegação S.A. teria, em setembro de 1986, recebido financiamento com recursos do Fundo de Marinha Mercante, no montante de até 4.325.524,00 OTN (quatro milhões, trezentos e vinte e cinco mil, quinhentos e vinte e quatro Obrigações do Tesouro Nacional), para financiar a construção de *dois navios "ro-ro"* de 12.400 TPB; embora em 25-11-85 não tivesse a mesma empresa logrado demonstrar condições técnicas "para conseguir financiamento para *um navio* de apenas 6.500 toneladas". E que, ademais, essa empresa estaria inadimplente para com o Tesouro Nacional.

Do Relatório do BNDES não é possível inferir-se em que tempo e se ocorreu mudança nas condições técnicas da empresa Transroll. A hipótese levantada pelo depoente é que o crédito concedido àquela empresa deveu-se apenas à interferência de pessoa ligada ao Chefe de Gabinete do Ministro dos Transportes; e a autorização ministerial, segundo o depoente, teria ocorrido a 10-6-87.

A confirmação dessa hipótese ensejaria a aplicação da Lei nº 1.079/50, art. 9º, item 3, primeira parte, e do art. 11, item IV, da mesma lei, *no caso de participação direta ou indireta do titular da Pasta*, sem prejuízo de aplicação dos arts. 91, item I, 321 e 327, todos do Código Penal, e também dos arts. 63 e 64 do Código de Processo Penal.

Há também denúncia de que o navio "Doce Lago" de propriedade da empresa estatal Docenave, teria sido vendido "por ser inadequado, por operar mal e não conseguir ir a lugar nenhum", embora, logo em seguida, tivesse sido afretado pela mesma empresa vendedora, por três mil e quinhentos dólares, com lucro para os intermediários de cerca de 1,5% sobre o montante.

A hipótese é de estelionato, se se confirmar a participação de dinheiro público na aquisição do referido navio e o lucro indevido dos intermediários. Nesse caso, é de aplicar-se o art. 171, *c/c* o art. 321 do Código Penal e, bem assim, dos arts. 63 e 64 do Código de Processo Penal.

Os depoimentos dão conta, ainda, da aquisição do navio "Karisma", pela Companhia Kommar de Navegação, com o aval do Governo brasileiro, além de outros vinte navios, não nomeados no Relatório da CPI, adquiridos por diversas empresas.

Esse e os demais navios teriam sido adquiridos por influência do Governo brasileiro, cuja política, no setor, era definida pelo então Ministro *Delfim Netto*, e pelo Governo financiados, segundo política de renovação da esquadra da Marinha Mercante.

Inobstante o avençado entre o governo e as empresas, não se firmaram contratos ou garantias — esclarecem os depoentes —, especialmente no caso do navio “Karisma”, que continuou sob a posse da Companhia Kommar de Navegação, prestando-lhe serviços; ademais, desde muito antes, essa empresa tornara-se inadimplente para com o Governo brasileiro que, como avalista, arcara com o prejuízo junto aos credores internacionais.

É indisputável, por outro lado, que o atual titular do Ministério dos Transportes não promoveu as medidas necessárias para assegurar o recebimento das importâncias despendidas pela Sunamam no financiamento dos navios retromencionados, o que enseja a aplicação da Lei nº 1.079/50, art. 9º, item 3 e art. 11, item 5, combinados com o art. 13, nº 1, do mesmo texto.

Não se tem notícia, também, de qualquer providência por parte da Procuradoria Geral da República no mesmo sentido, embora conste de depoimentos prestados perante esta CPI que os adquirentes da empresa Kommar — que deveriam ser acionados — estão, surpreendente e ironicamente, ajuizando contra a União, duas ações: uma Cautelar, em 19-4-88, e uma Ordinária, em 3-5-88, que visam a estabelecer o valor da dívida referente ao navio “Karisma”.

O questionamento da responsabilidade ministerial, na hipótese da concessão do financiamento original, nesse caso, deixa de *ser oportuno*, no que tange ao eventual crime de responsabilidade, em face de a *autoridade já se ter afastado do cargo*. O art. 15 da Lei nº 1.079/50 torna defeso inquiri-la. Não vemos óbices, todavia, à aplicação aos co-responsáveis do disposto nos arts. 91, item I e 321, ambos do Código Penal, combinados com os arts. 63 e 64 do Código de Processo Penal, além da adoção das medidas oferecidas pelo Decreto-Lei nº 3.240 de 8 de maio de 1941.

Os depoimentos trazem a público, finalmente, a aquisição dos navios “Lloyd Pacífico” e “Lloyd Atlântico”, por setenta milhões de dólares cada, quando o preço unitário giraria em torno de vinte milhões de dólares. O depoente, neste caso, esclarece tratar-se da política de “operações casadas”, integrante de acordos para *amortizações* da dívida externa brasileira. Inquestionável a política governamental em si, que teriam impingido aos cofres públicos prejuízo de cem milhões de dólares na aquisição de apenas dois navios. Mas perfeitamente perquirível a *legitimidade* da mesma conduta que, se inquinada de vício, pode sujeitar seus autores, exceto o titular da Pasta (art. 15 da Lei nº 1.079, de 1950), ao disposto nos arts. 315, *caput*, combinado com o art. 91, item I, do Código Penal, *c/c* os arts. 63 e 64 do Código de Processo Penal.

De se atentar, ademais, para o disposto no parágrafo único do art. 70 da Constituição recentemente promulgada sobre a obrigação de prestação de contas pelos que utilizam, guardam, gerenciam ou arrecadam recursos públicos.

10.3.7. *O Decreto nº 92.889/86 e os Pareceres da Consultoria Geral da República*

O Decreto nº 92.889, de 7 de julho de 1986, dispõe sobre a Consultoria Geral da República, “mais elevado órgão de assessoramento jurídico do Presidente da República” (art. 1º) e fixa sua competência, entre as quais consta a de interpretar normas jurídicas, inclusive a nível constitucional.

Interpretar lei é ato pertinente às categorias puramente racionais. Vale dizer, interpretar significa definir ou adotar determinada orientação a respeito de um problema ou de uma situação controversa, segundo métodos lógicos conhecidos.

Nesse sentido, a interpretação de lei ou ato normativo é sempre uma atividade puramente intelectual ou lógica, que visa à aplicação da lei. Portanto, “interpretar a lei” será sempre pré-condição, no plano lógico, racional, para sua aplicação ao caso concreto.

Entretanto, algumas vezes, este ato puramente intelectual pode se transformar em categoria de *ato concreto, materializado*, no conjunto de atividades ou atribuições de caráter institucional.

Assim é, por exemplo, quando, ante grave divergência na interpretação de determinada norma jurídica, o próprio Poder Legislativo, no desempenho de suas funções, pode produzir lei interpretativa de outra, o que, por sinal, não é de nossa tradição.

Dentro dessa linha de considerações, deparamo-nos com a norma constitucional prevista na alínea “L”, do inciso I, do artigo 119, da Constituição Federal de 1967, com a redação da Emenda nº 1 de 1969, que dispõe:

“Art. 119. Compete ao Supremo Tribunal Federal:

I — processar e julgar, originariamente:

1) a representação do Procurador-Geral da República, por inconstitucionalidade ou para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual;”

Ora, a “*interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual*” converteu-se, expressamente, em atribuição do Supremo Tribunal Federal para, originariamente, (e exclusivamente), processá-la e julgá-la quando assim provocado pelo Procurador-Geral da República.

Esta é, pois, uma outra hipótese em que a interpretação de lei não é mero processo intelectual, senão manifesta e concreta atividade jurisdicional.

O Decreto nº 92.889/86, expedido na forma do art. 81, incisos III e V, da Constituição anterior, no seu art. 5º, ao dispor sobre a competência da Consultoria Geral, estabelece, no inciso II, a de: “fixar a interpretação

da Constituição, das leis, de tratados e atos normativos outros, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entes da Administração Federal”.

Esta competência, atribuída no decreto, somente poderia ser dada diretamente pela Constituição, como esta o fez, no caso do art. 119, para o Supremo Tribunal Federal.

É evidente que o previsto no art. 81, V, embora conceda ao Presidente da República competência para dispor sobre “estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal”, exclui, porque não a explicita, autorização para que o Chefe do Executivo Federal atribua competências que somente a Constituição pode atribuir.

O mesmo raciocínio vale para o inciso III daquele dispositivo.

Por isso mesmo é, no mínimo, inconsistente não só essa faculdade, concedida à Consultoria Geral da República, como o seu conceito “caráter normativo para a Administração Federal”, nos termos do § 2º do art. 22, desse Decreto.

Estranhamente, além de tudo isso, depara-se com o art. 28 do referido decreto, que confere ao Consultor-Geral faculdade para, “de ofício ou mediante provocação de órgão ou ente da Administração Federal”, propor ao Procurador-Geral da República o ajuizamento de representações por inconstitucionalidade ou para interpretação de lei ou ato normativo.

O estranhável, aqui, é que, de um lado, abre-se ao Consultor-Geral a possibilidade de recorrer ao Supremo Tribunal Federal, via Procurador-Geral da República, supostamente quando lhe for impossível conseguir interpretar lei ou ato normativo; de outro lado, esta — a faculdade de recorrer ao Supremo Tribunal Federal pela via própria — deveria ser, simples e unicamente, a atribuição do Consultor-Geral nessa área.

Diante disso, entendemos que o Decreto nº 92.889/86, nesse ponto, ultrapassa os limites constitucionais do Presidente da República e usurpa competência constitucionalmente atribuída ao Supremo Tribunal Federal.

Em reforço da afirmação acima, destaque-se que a Constituição ora em vigor *suprimiu* a competência anteriormente conferida ao Supremo Tribunal Federal na alínea 1, do inciso I, do art. 119, da Constituição anterior.

No regime vigente, apenas o Poder Legislativo é competente para editar leis de caráter interpretativo de outro ato normativo.

Segue-se, do raciocínio desenvolvido, que os Pareceres SR-55/88, de 28-3-88, que declarou inconstitucional a Resolução nº 22/88, do Senado Federal, e SR-45/87, de 4-12-87, que declarou inconstitucional a Portaria nº 65-A, do Ministro da Fazenda, ambos aprovados pelo presidente da República, publicados no *Diário Oficial da União*, e amparados no Decreto nº 92.889/86, ferem o disposto nos arts. 81, III e V e 119, I, “1”, da Constituição anterior, vigente na ocasião em que foram prolatados.

10.3.7.1. *Os critérios da correção monetária dos Títulos da Dívida Agrária emitidos no período do Plano Cruzado*

Em obra clássica, afirma *Hely Lopes Meirelles* que, no campo do Direito Administrativo, o dever de responsabilização dos servidores públicos, pela prática de infrações, foi erigido em *obrigação legal* e, mais que isso, em *crime funcional*, quando relegado pelo superior hierárquico, assumindo a forma de condescendência criminosa. nos termos do art. 320 do Código Penal (cf. "Direito Administrativo Brasileiro", 1966, pág. 416).

Se esta observação é procedente para a Administração como um todo, mais válida será no âmbito de uma Comissão Parlamentar de Inquérito.

É dever da CPI alinhar os atos irregulares por ela apurados, analisar a sua repercussão danosa para o Poder Público, apontar os dispositivos legais violados e a cominação prevista (cf. *Seabra Fagundes*, "O Controle dos Atos Administrativos", 1950, pp. 173 e seguintes).

Embora constituída sob a égide da Lei Fundamental de 1967, não pode esta Comissão perder de vista a norma contida no art. 58, 3º, da nova Carta recém-promulgada; possui ela, como CPI, poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, "sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores".

Pelo exame da matéria referentes aos critérios de correção monetária dos Títulos da Dívida Agrária defendidos pelo parecer adotado pelo Sr. Consultor-Geral da República, Sr. *Saulo Ramos*, e por ele submetido ao Sr. Presidente da República, *José Sarney*, verifica-se que:

1 — a Portaria MF nº 65-A, cuja inconstitucionalidade é argüida pelo Sr. Consultor Geral da República, é um ato jurídico perfeito: foi produzida por agente capaz — o Sr. Ministro de Estado da fazenda —; lícito é o seu objeto — evitar que um título de crédito causal pudesse receber remuneração maior do que a prevista para o período, para as OTN; e adotou a forma prescrita em lei;

2 — essa circunstância foi enfatizada em pareceres elaborados pela Procuradoria Geral da Fazenda e pela Consultoria Jurídica do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário;

3 — inclui-se, entra as atribuições conferidas à Consultoria Geral da República, *ex-vi legis*, a de recomendar a adoção de medidas jurídicas de interesse público;

4 — contrária ao interesse público — pois acarretaria um desembolso adicional de cerca de Cz\$ 9 bilhões, em valores de setembro de 1988 — é a recomendação contida no Aviso CGR nº 109, de 22 de maio de 1987 — dirigido ao Sr. Ministro da Fazenda e no Aviso nº 110, de mesma data, ao Sr. Ministro da Reforma e do Desenvolvimento Agrário;

5 — o Sr. Consultor-Geral declarou ter adotado o parecer acima aludido à vista do pedido da parte interessada e, no afã de promover a alteração da Portaria MF-65-A, por diversas vezes dirigiu-se ao Ministro da Fazenda e ao Ministro da Reforma e do Desenvolvimento Agrário, em memorando que defendiam o seu ponto de vista. Um deles, inclusive, teria recebido o “de acordo” do Sr. Presidente da República.

Não confere a lei à Consultoria Geral da República atribuições de promover a defesa de interesses privados, contra o interesse público; ao fazê-lo, o Sr. Consultor-Geral da República incorreu na prática de crime de prevaricação, previsto no art. 319, do Código Penal, podendo, ainda, ser enquadrado na pena cominada ao autor do crime de advocacia administrativa (art. 321 do Código Penal).

#### 10.4. *Recomendações*

Em face ao exposto nos itens 2 a 7 deste Relatório, submetemos a esta Comissão as seguintes RECOMENDAÇÕES:

10.4.1. *Encaminhar ao Ministério Público da União as conclusões contidas no item 10.1.1.1., deste Relatório, para que promova a responsabilidade civil e penal dos Srs.:*

- ANÍBAL TEIXEIRA DE SOUZA;
- SÉRGIO MENIN TEIXEIRA DE SOUZA;
- ALENCAR GUIMARÃES;
- LÚCIO VERÍSSIMO MACHADO DE SOUZA;
- MARCOS ALBERTO CABAIEIRO FERNANDES;
- MÁRIO CICARELI PINHEIRO; e
- ALEXANDRE MACHADO VILELA, pelos motivos ali expostos.

10.4.2. *a) encaminhar as conclusões contidas no item 10.1.1.2. deste relatório ao Ministério Público do Estado do Maranhão, para que:*

- I — Promova a responsabilidade civil e penal dos Senhores:
  - Pedro de Souza Lobato, Prefeito do Município de Pinheiro
- MA;
- JOSÉ ARIMATÉIA NUNES, servidor do mesmo município;
- FILADELFO MENDES NETO, servidor do Município, pelos motivos ali expostos.

II — Promova ação de anulação do procedimento licitatório (concorrência nº 1/85) e do contrato (*contratos*) firmado, e a responsabilidade dos que deram causa às irregularidades constatadas e o ressarcimento dos danos causados à Administração;

III — Promova o enquadramento do Prefeito de Pinheiro — MA no crime do art. 1º, item I, do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 (“apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio”), com apuração dos demais responsáveis e a determinação do ressarcimento dos recursos desviados, através de ação promovida contra a Construtora Andrade Gutierrez S/A.

IV — Promova o enquadramento do Prefeito de Pinheiro — MA no crime do art. 1º, inciso III, do Decreto-Lei nº 201, de 27-1-67 (“desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas”);

b) requerer ao Tribunal de Contas da União (CF, art. 71, VI) a fiscalização dos recursos repassados pela União à prefeitura de Pinheiro — MA, com apuração de responsáveis pelos atos relatados e a determinação do ressarcimento dos danos causados à Administração, pelos motivos ali expostos.

10.4.3. *Encaminhar ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais as conclusões contidas no item 10.1.1.3-I, deste Relatório para que este providencie:*

— o enquadramento do Sr. *Tarcísio Braga*, Prefeito de *Betim*, no crime do art. 1º, item VII, do Decreto-Lei nº 201, de 27-2-67 (“deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos, subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título”);

— requerer ao Tribunal de Contas da União (CF, art. 71, VI) a fiscalização dos recursos repassados pela União à Prefeitura de *Betim*, com apuração dos responsáveis pela não prestação de contas de aplicações em operações financeiras e a determinação do ressarcimento dos danos causados à Administração.

10.4.4. a) *Encaminhar ao Ministério Público do Estado de São Paulo as conclusões contidas no item 10.1.1.3.-II, “a” e “b”, deste Relatório, para que promova a responsabilidade civil e penal dos Srs.:*

— *JOSÉ LUIZ GOMES DE CARVALHO* — Prefeito de *Montemor* — SP;

— *DAYLTON ALEIXO DE SOUZA* — Prefeito de *Jaboticabal* — SP;

— *PEDRO LUIZ RAGASSI* — Prefeito de *Brotas* — SP;

— *DORIVAL BRAGA* — Prefeito de *Porto Ferreira* — SP;

— *VALTIMIR RIBEIRÃO* — Prefeito de *Santa Gertrude* — SP;

— *CELSO LUIZ HOLTZ* — Prefeito de *Sarapuá* — SP;

— *WARLEY COLOMBINI* — Prefeito de Araras — SP;  
 — *ACÁCIO BATISTA DA SILVEIRA* — Prefeito de Itápolis — SP;  
 — *CLÓVIS BRONZATI* — Prefeito de Pradópolis — SP;  
 — *AYRTON ATHANÁSIO* — Prefeito de Bragança Paulista — SP,  
 — *LAÉRCIO JOSÉ GOTARDO* — Prefeito de Jaguariuna — SP;  
 — *ALFEU RODRIGUES DO PATROCÍNIO* — Prefeito de Vargem Grande do Sul — SP, pelos motivos ali expostos.

b) encaminhar as conclusões contidas no item 10.1.1.3.-II “a” e “b” ao Ministério Público do Estado de São Paulo para que promova o ajuizamento de ação contra:

*SILVIA REGINA REDEGUERO GONÇALVES E RIVAIL SÉRGIO MARTINS*, representantes legais das empresas Coinpro — Consultoria, Intermediação e Projetos S/C Ltda., e Soteng — Sociedade Técnica de Engenharia e Construções Ltda., com vistas ao ressarcimento das importâncias ilegalmente percebidas, pelos motivos ali expostos;

c) determinar à Secretaria da Receita Federal que realize fiscalização especial nas empresas Coinpro — Consultoria, Intermediação e Projetos S/C Ltda. e Soteng — Sociedade Técnica de Engenharia e Construção Ltda., e nas declarações de rendimentos dos sócios das aludidas empresas, em especial com relação aos exercícios de 1983 a 1987.

- 10.4.5. *Encaminhar ao Ministério Público da União as conclusões do item 10.1.1.4 para que promova o ajuizamento de ações civis e penais contra o Sr. Ilton Fialho, pelos motivos ali expostos.*
- 10.4.6. *Determinar ao Tribunal de Contas da União (CF, art. 71, VI) a realização de fiscalização da aplicação de contas da União referentes a repasses de recursos para municípios no exercício de 1987, identificando inclusive as respectivas “rubricas”, com vistas ao ressarcimento, pelos responsáveis, dos danos causados ao Tesouro Nacional.*
- 10.4.7. *Encaminhar ao Ministério Público Federal as conclusões contidas no item 10.3.6. deste Relatório para que promova as ações civis e penais contra os responsáveis pelas importâncias ilegalmente dispendidas pela Superintendência Nacional da Marinha Mercante com a aquisição dos navios “Karisma” e “Jaqueline”, visando, inclusive, ao seu ressarcimento.*
- 10.4.8. *Determinar ao Tribunal de Contas da União (CF, art. 71, IV, fine ) a realização de auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária*

*e patrimonial na Superintendência Nacional da Marinha Mercante, com vistas à promoção, pelo Ministério Público da União, das ações civis e penais necessárias ao ressarcimento, pelos responsáveis, das quantias ilegalmente dispendidas com recursos do Fundo de Marinha Mercante para financiar a aquisição de outros navios, afora os citados no item 10.4.6., por armadores privados, sem a exigência de contragarantias adequadas, tudo com o acompanhamento da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal.*

- 10.4.9. *Determinar ao Tribunal de Contas da União (CF, art. 71, IV, fine) a realização de auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial na empresa de navegação Lloyd Brasileiro, tudo com o acompanhamento da Comissão de Fiscalização e Controle do Senado Federal, com vistas a apurar as denúncias de aquisição, por este órgão da Administração Indireta da União, dos navios "Lloyd Atlântico" e "Lloyd Pacífico" por preço superior ao cobrado pelo mercado na época da operação e, se comprovado o prejuízo para aquela empresa, encaminhar ao Congresso Nacional sua decisão a respeito para que este determine que o Ministério Público da União promova, contra os responsáveis, a ação de ressarcimento cabível.*
- 10.4.10. *Determinar ao Ministério dos Transportes (CF, Art. 49, X CIC art. 50 2º) que envie a esta Casa Legislativa as conclusões do inquérito administrativo aberto por determinação do Ministro dos Transportes em 15-1-86, para apurar denúncias de irregularidades no Lloyd Brasileiro.*
- 10.4.11. *Determinar ao Tribunal de Contas da União (CF, art. 71, IV, fine) a realização de auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial na empresa de navegação Docenave, com vistas a apurar os prejuízos daquele órgão da Administração Federal Indireta com a venda, e posterior afretamento, do navio "Doce Lago" e, se comprovada a ocorrência de pagamento a intermediários, o encaminhamento da sua decisão ao Congresso Nacional para que este determine que o Ministério Público da União promova, contra os responsáveis, a ação de ressarcimento cabível.*
- 10.4.12. *Determinar à Secretaria da Receita Federal a realização de fiscalização extraordinária na contabilidade de escritórios que atuam na área específica de intermediação de recursos públicos.*
- 10.4.13. *Tornar públicas e encaminhar ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil as conclusões contidas no item 10.3.5. deste Relatório, atítulo de subsídio aos argumentos técnico-jurídicos contidos na Representação de inconstitucionalidade que este órgão está promovendo contra os Decretos nº 94.042/87 e 94.233/87.*

- 10.4.14. *Solicitar ao Poder Executivo urgência na remessa do projeto de lei elaborado pelo Ministério dos Transportes, dispondo sobre a Marinha Mercante, a fim de que seja este submetido a amplo debate, com vistas à fixação de critérios objetivos para a concessão de linhas de navegação e para obtenção de incentivos ou subsídios governamentais.*
- 10.4.15. *Tendo em vista o disposto no artigo 167, I, da Constituição recém-promulgada e no artigo 36 de suas disposições transitórias, a criação, no Senado Federal, de grupo para estudar a legislação aplicável ao Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e ao Fundo da Marinha Mercante, em especial suas fontes de financiamento, e propor, no prazo de noventa dias, as alterações necessárias, que serão objeto de projeto de lei, a ser submetido à deliberação das duas Casas Legislativas, vedando, expressamente, a concessão de incentivos ou subsídios governamentais sem a observância de critérios técnicos objetivos.*
- 10.4.16. *Encaminhar à Câmara dos Deputados (CF, art. 51, I) as conclusões do item 10.3.3. deste Relatório, para que esta autorize a instauração de processo contra os Srs. Ministros da Fazenda e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, por não haverem respondido aos pedidos de informações da CPI ali relacionados*
- 10.4.17. *Encaminhar à Câmara dos Deputados (CF, art. 51, I) as conclusões do item 10.3.6. deste Relatório, para que esta autorize a instauração de processo contra o Sr. Ministro dos Transportes, por não haver promovido a cobrança das importâncias ilegalmente despendidas pela Sunamam no financiamento concedido a armadores para a aquisição de navios.*
- 10.4.18. *Encaminhar à Câmara dos Deputados (CF, art. 51, I) as conclusões contidas no item 10.3.7.1., para que esta autorize a instauração de processo contra o Sr. Consultor-Geral da República, por prevaricação e advocacia administrativa em favor da Empresa Tibagi — Serviços de Obras e Administração de Bens Lúdu.*
- 10.4.19. *Por fim, encaminhar à Câmara dos Deputados (CF, art. 51, I) as conclusões a seguir elencadas, e as contidas nos itens 10.2 e 10.3 deste Relatório, para que esta autorize a instauração de processo contra o Sr. Presidente da República e seus Ministros da Fazenda e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, bem como do seu Consultor-Geral, pelos motivos seguintes:*

I — Infração aos artigos 61, 1º, “d” e 82, V e VI, da Constituição de 1967, então em vigor, e aos arts. 59 e 60 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, ao autorizar, em exposições de motivos encami-

nhadas pelo ex-Ministro *Antbal Teixeira*, a alocação de recursos — para os quais não havia, quando das autorizações, saldo orçamentário — destinados ao projeto Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social (classificado na Lei nº 7.632, de 3-12-86 — Orçamento Geral da União para o exercício de 1987 — sob o código 28101.03091832.681). No caso, é fora de dúvida que tanto o ex-ministro quanto o presidente da República tinham conhecimento da insuficiência de saldo, alertados que foram, o primeiro por seu Secretário-Geral, em várias notas e “memoranda”, relacionados no item 3 deste Relatório, e o segundo por seu secretário particular, conforme confirmou em depoimento perante esta Comissão.

A hipótese configura os delitos tipificados nos arts. 4º, item VI, 9º, nº 4 e 7, e 10, nº 2 e 4, da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950;

II — Infração aos mesmos dispositivos constitucionais e legais, relativamente à edição do Decreto-Lei nº 2.364, de 22-10-87, que fixou novos valores para o soldo base dos servidores militares e do Decreto-Lei nº 2.365, de 27-10-87, alterado pelo de nº 2.366, de 4-11-87, que instituiu a gratificação para servidores civis. Na hipótese, como se constata da leitura da Exposição de Motivos nº 713/87 e da Mensagem nº 587/87 com a qual o Sr. presidente da República encaminhou ao Congresso Nacional o projeto que deu origem à Lei nº 7.634, de 3-12-87, não havia saldo orçamentário, à época da edição dos supramencionados decretos-leis, para as despesas ali criadas. Aplicável, portanto, a Lei nº 1.079/50, arts. 4º, VI, 9º, nº 4, 10, nº 2, 4 e 11, nº 1;

III — Infração aos arts. 60 e 61, 1º, “c”, da Constituição de 1967, então vigente e ao art. 46 da Lei nº 4.320/64, relativamente à edição do Decreto-Lei nº 2.443, de 24 de junho de 1988, que autoriza a abertura de créditos adicionais e altera a legislação orçamentária de forma contrária ao determinado nos citados dispositivos, o que enseja a aplicação da Lei nº 1.079/50, arts. 4º, VI, 9º, nº 4, 1ª parte, 10, nº 2 e 11, nº 1 e 2, relativamente ao presidente da República, e art. 13, nº 2, relativamente a seus Ministros da Fazenda e da Secretaria do Planejamento da Presidência da República que, no caso, cometeram, por conexão, crimes da mesma natureza;

IV — Infração ao princípio da legalidade, expresso no art. 153, 2º, da Constituição de 1987, então em vigor, com a edição dos Decretos nº 94.042, de 18 de fevereiro de 1987 e 94.233, de 15 de abril de 1987, que autorizam reajustes de preços em contratos administrativos e atribuem-lhes efeitos financeiros retroativos, em desacordo com as normas legais que pretendem regulamentar (Lei nº 4.370, de 28-7-64; Decreto-Lei nº 185, de 23-2-67; Decreto-Lei nº 2.300,

de 21-11-86, alterado pelos de nº 2.364, de 24-7-87 e nº 2.360, de 18-9-87; e Decretos-Leis nºs 2.283, de 28-2-86, 2.284, de 10-3-86, 2.288, de 23-7-86, 2.289, de 9-9-86 e 2.290, de 21-11-86), sendo de se aplicar à hipótese o disposto no art. 11, nº 1, da Lei nº 1.079/50;

V — Infração ao disposto nos arts. 81, III e V e 119, I, “L”, da Constituição de 1987, ação tipificada no art. 4º, II, da Lei nº 1.079/50.

O Consultor-Geral da República, no caso, cometeu, por conexão, crime da mesma natureza.

## OBSERVAÇÃO

REDAÇÃO DOS ITENS ALTERADOS EM FACE DO ACO-  
LHIMENTO PELO RELATOR E APROVAÇÃO DA COMIS-  
SÃO DAS PROPOSTAS CONTIDAS NO VOTO EM SEPARA-  
DO DO SENADOR ITAMAR FRANCO:

10.4.1. *Encaminhar ao Ministério Público da União as conclusões contidas no item 10.1.1.1., deste Relatório e documentos pertinentes, para que promova a responsabilidade civil e penal dos Srs.:*

- ANÍBAL TEIXEIRA DE SOUZA;
- SÉRGIO MENIN TEIXEIRA DE SOUZA;
- ALENCAR GUIMARÃES;
- LÚCIO VERÍSSIMO MACHADO DE SOUZA;
- MARCOS ALBERTO CABALEIRO FERNANDES;
- MÁRCIO CICARELI PINHEIRO; e
- ALEXANDRE MACHADO VILELA, pelos motivos ali ex-  
postos.

10.4.2. a) *Encaminhar as conclusões contidas no item 10.1.1.2. deste relatório e documentos pertinentes, ao Ministério Público do Estado do Maranhão, para que:*

- I — Promova a responsabilidade civil e penal dos Senhores:
  - Pedro de Souza Lobato, Prefeito do Município de Pinheiro — MA;
  - José Arimatéia Nunes, servidor do mesmo município;
  - Filadelfo Mendes Neto, servidor do município, pelos motivos ali expostos;
- II — Promova ação de anulação do procedimento licitatório (Concorrência nº 1/85) e do contrato (contratos) firmado, e a responsabilidade dos que deram causa às irregularidades constatadas e o ressarcimento dos danos causados à Administração;
- III — Promova o enquadramento do Prefeito de Pinheiro—MA no crime do art. 1º, item I, do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 (“apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou

desviá-los em proveito próprio ou alheio”), com apuração dos demais responsáveis e a determinação do ressarcimento dos recursos desviados, através de ação promovida contra a Construtora Andrade Gutierrez S/A.

IV — Promova o enquadramento do Prefeito de Pinheiro — MA no crime do art. 1º, inciso III, do Decreto-Lei nº 201, de 27-1-67 (“desviar ou aplicar, indevidamente, rendas ou verbas públicas”);

*b)* requerer ao Tribunal de Contas da União (CF, art. 71, VI) a fiscalização dos recursos repassados pela União à Prefeitura de Pinheiro — MA, com apuração de responsáveis pelos atos relatados e a determinação do ressarcimento dos danos causados à Administração, pelos motivos ali expostos, com o envio ao Congresso Nacional de cópia de relatório conclusivo.

10.4.3. *Encaminhar ao Ministério Público do Estado de Minas Gerais as conclusões contidas no item 10.1.1.3-I, deste Relatório e documentos pertinentes para que este providencie:*

— o enquadramento do Sr. *Tarcísio Braga*, Prefeito de *Betim*, no crime do art. 1º, item VII, do Decreto-Lei nº 201, de 27-2-67 (“deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos, subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título”);

— requerer ao Tribunal de Contas da União (CF, art. 71, VI) a fiscalização dos recursos repassados pela União à Prefeitura de *Betim*, com apuração dos responsáveis pela não prestação de contas de aplicações em operações financeiras e a determinação do ressarcimento dos danos causados à Administração, e o envio, ao Congresso Nacional, de cópia de Relatório conclusivo.

10.4.4. *a) Encaminhar ao Ministério Público do Estado de São Paulo as conclusões contidas no item 10.1.1.3.-II, “a” e “b”, deste Relatório e documentos pertinentes, para que promova a responsabilidade civil e penal dos Srs.:*

— *JOSÉ LUIZ GOMES DE CARVALHO* — Prefeito de *Montemor* — SP;

— *DAYLTON ALEIXO DE SOUZA* — Prefeito de *Jaboticabal* — SP;

— *PEDRO LUIZ RAGASSI* — Prefeito de *Brotas* — SP,

— *DORIVAL BRAGA* — Prefeito de *Porto Ferreira* — SP;

— *VALTIMIR RIBEIRÃO* — Prefeito de *Santa Gertrude* — SP;

— *CELSON LUIZ HOLTZ* — Prefeito de *Sarapuá* — SP;

— *WARLEY COLOMBINI* — Prefeito de *Araras* — SP;

— **ACÁCIO BATISTA DA SILVEIRA** — Prefeito de Itápolis — SP;  
— **CLÓVIS BRONZATI** — Prefeito de Pradópolis — SP;  
— **AYRTON ATHANÁSIO** — Prefeito de Bragança Paulista — SP;  
— **LAÉRCIO JOSÉ GOTARDO** — Prefeito de Jaguariuna — SP;  
— **ALFEU RODRIGUES DO PATROCÍNIO** — Prefeito de Vargem Grande do Sul — SP, pelos motivos ali expostos.

b) Encaminhar as conclusões contidas no item 10.1.1.3.-II “a” e “b” e documentos pertinentes, ao Ministério Público do Estado de São Paulo para que promova o ajuizamento de ação contra:

*Sílvia Regina Rodeguero Gonçalves e Rivail Sérgio Martins*, representantes legais das empresas Coinpro — Consultoria, Intermediação e Projetos S/C Ltda., e Soteng — Sociedade Técnica de Engenharia e Construções Ltda., com vistas ao ressarcimento das importâncias ilegalmente percebidas, pelos motivos ali expostos;

c) Determinar à Secretaria da Receita Federal que realize fiscalização especial nas empresas Coinpro — Consultoria, Intermediação e Projetos S/C Ltda., e Soteng — Sociedade Técnica de Engenharia e Construção Ltda., e nas declarações de rendimentos dos sócios das aludidas empresas, em especial com relação aos exercícios de 1983 a 1987 e que remeta, ao Ministério Público, cópia de relatório conclusivo, acompanhado dos documentos comprobatórios, na hipótese de ser detectada qualquer infração penal.

10.4.5. *Encaminhar ao Ministério Público da União as Conclusões do item 10.1.1.4. e documentos pertinentes, para que promova o ajuizamento de ações civis e penais contra o Sr. Ilton Fialho, pelos motivos ali expostos.*

10.4.6. *Determinar ao Tribunal de Contas da União (CF, art. 71, VI) a realização de fiscalização da aplicação de contas da União referentes a repasses de recursos para municípios no exercício de 1987, identificando inclusive as respectivas “rubricas”, com vistas ao ressarcimento, pelos responsáveis, dos danos causados ao Tesouro Nacional, e o envio, ao Congresso Nacional, de cópia de relatório conclusivo. Ao mesmo tempo, solicitar, à Comissão de Finanças do Senado Federal, que estude proposta de legislação tendente a eliminar do quadro orçamentário a verba “a fundo perdido”, bem como a implementação de um eficaz e rígido controle da execução orçamentária.*

10.4.7. *Encaminhar ao Ministério Público Federal as conclusões contidas no item 10.3.6. deste Relatório e documentos pertinentes, para que promova as ações civis e penais contra os responsáveis pelas importâncias ilegal-*

*mente despendidas pela Superintendência Nacional da Marinha Mercante com a aquisição dos navios “Karisma” e “Jaqueline”, visando, inclusive, ao seu ressarcimento.*

- 10.4.12. *Encaminhar, à Comissão de Constituição e Justiça, cópia do Relatório e a recomendação de que estude e encaminhe projeto de lei proibindo a atividade de intermediação de recursos públicos.*
- 10-4-14 *Solicitar, à Comissão de Transportes, a realização de estudos sobre a Marinha Mercante e a elaboração de um projeto de lei que disponha sobre a fixação de critérios objetivos para a concessão de linhas de navegação e incentivos ou subsídios governamentais para o setor.*
- 10-4-15 *Tendo em vista o disposto no art. 167, I, da Constituição recém-promulgada e no art. 36 de suas Disposições Transitórias, recomendar, à Comissão de Finanças do Senado Federal, que promova o estudo da legislação aplicável aos fundos atualmente existentes — com especial ênfase para o Fundo de Marinha Mercante e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social —, propondo a ratificação, pelo Congresso Nacional, daqueles cuja manutenção seja de interesse nacional. Devreão, os referidos estudos, levar em conta, especialmente, as fontes de financiamento, bem com a proibição expressa de incentivos ou subsídios governamentais, sem a observância de critérios técnicos objetivos, propondo, ainda, as alterações julgadas necessárias na legislação pertinente.*
- 10-4-16 *Encaminhar à Câmara dos Deputados (CF, art. 51, I) as conclusões do item 10.3.3 deste Relatório, para que esta autorize a instauração de processo contra os Srs. Mailson da Nóbrega e João Batista de Abreu, respectivamente Ministros da Fazenda e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, por não haverem respondido aos pedidos de informação da CPI ali relacionados.*
- 10-4-17 *Encaminhar à Câmara dos Deputados (CF, art. 51, I) as conclusões do item 10.3.6 deste Relatório, para que esta autorize a instauração de processo contra o Sr. José Reinaldo Tavares, Ministro dos Transportes, por não haver promovido a cobrança das importâncias ilegalmente despendidas pela Sunamam no financiamento concedido a armadores para a aquisição de navios.*
- 10-4-18 *Encaminhar à Câmara dos Deputados (CF, art. 51, I) as conclusões contidas no item 10.3.7.1, para que esta autorize a instauração de processo contra o Sr. Saulo Ramos, Consultor-Geral da República, por prevaricação e advocacia administrativa em favor da Empresa Tibagi— Serviços de Obras e Administração de Bens Ltda.*

