



# DIÁRIO

# República Federativa do Brasil DO CONGRESSO NACIONAL

SEÇÃO II

ANO XLIII — Nº 111

QUINTA-FEIRA, 27 DE OUTUBRO DE 1988

BRASÍLIA — DF

## SENADO FEDERAL

### SUMÁRIO

#### 1 — ATA DA 44ª REUNIÃO, EM 26 DE OUTUBRO DE 1988

##### 1.1 — ABERTURA

##### 1.1.1 — Comunicações da Presidência

— Inexistência de **quorum** para abertura da sessão.

— Convocação de sessão extraordinária a

realizar-se amanhã; dia 27, às 14 horas e 30 minutos, com Ordem do Dia que designa.

##### 1.2 — ENCERRAMENTO

##### 1.3 — EXPEDIENTE DESPACHADO

##### 1.3.1 — Comunicação

Do Senador Maurício Corrêa, que se ausentará do País.

#### 2 — ATA DE COMISSÃO

#### 3 — MESA DIRETORA

#### 4 — LÍDERES E VICE-LÍDERES DE PARTIDOS

#### 5 — COMPOSIÇÃO DE COMISSÕES PERMANENTES

## Ata da 44ª Reunião, em 26 de outubro de 1988

### 2ª Sessão Legislativa Ordinária, da 48ª Legislatura

#### Presidência do Sr. Chagas Rodrigues

ÀS 14 HORAS E 30 MINUTOS, ACHAM-SE PRESENTES OS SRS. SENADORES

Aluizio Bezerra — Leopoldo Peres — Áureo Mello — Odacir Soares — Jarbas Passarinho — Alexandre Costa — Chagas Rodrigues — Afonso Sancho — Mauro Benevides — Ney Maranhão — Lourival Baptista — Itamar Franco — Ronan Tito — Pompeu de Sousa — Maurício Corrêa — Lourenberg Nunes Rocha — Afonso Camargo — Carlos Chiarelli.

#### O SR. PRESIDENTE (Chagas Rodrigues) —

A lista de presença acusa o comparecimento de 18 Srs. Senadores. Entretanto, não há em plenário o **quorum** regimental para abertura da sessão.

Nos termos do § 2º do art. 180 do Regimento Interno, o expediente que se encontra sobre a mesa será despachado pela Presidência, independentemente de leitura.

Nestas condições, vou encerrar a presente reunião, convocando sessão extraordinária a realizar-se amanhã às 14 horas e 30 minutos, com a seguinte

### ORDEM DO DIA

1

Discussão, em turno único, do Projeto de Lei da Câmara nº 40, de 1988 (nº 307/87, na Casa de origem), que "cria, no Quadro Permanente de Pessoal da Justiça Federal de Primeira Instância, os cargos que especifica e dá outras providências". (Dependendo de parecer.)

2

Discussão, em turno único, do Projeto de Lei da Câmara nº 50, de 1988 (nº 547/88, na Casa de origem), de iniciativa do Senhor Presidente da República, que acrescenta o termo "Univer-

sitário" na denominação do Hospital Professor Edgard Santos, da Universidade Federal da Bahia. (Dependendo de parecer.)

3

Discussão, em turno único, do Projeto de Lei da Câmara nº 53, de 1988 (nº 399/88, na Casa de origem), de iniciativa do Senhor Presidente da República, que "dispõe sobre a especialização de turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos e dá outras providências". (Dependendo de parecer.)

4

Discussão, em turno único, do Projeto de Lei da Câmara nº 54, de 1988 (nº 545/88, na Casa de origem), de iniciativa do Senhor Presidente da República, que "autoriza o Poder Executivo a abrir ao Ministério do Trabalho o crédito especial

# EXPEDIENTE

## CENTRO GRÁFICO DO SENADO FEDERAL

**PASSOS PÓRTO**

Diretor-Geral do Senado Federal

**AGACIEL DA SILVA MAIA**

Diretor Executivo

**LUIZ CARLOS DE BASTOS**

Diretor Administrativo

**JOSECLER GOMES MOREIRA**

Diretor Industrial

**LINDOMAR PEREIRA DA SILVA**

Diretor Adjunto

**DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL**

Impresso sob a responsabilidade da Mesa do Senado Federal

**ASSINATURAS**

Semestral ..... Cz\$ 2.600,00

Exemplar Avulso ..... Cz\$ 16,00

Tiragem. 2.200-exemplares.

até o limite de Cz\$ 1.703.004.000,00 (um bilhão, setecentos e três milhões e quatro mil cruzados), para o fim que especifica". (Dependendo de parecer.)

**O SR. PRESIDENTE** (Chagas Rodrigues) — Está encerrada a reunião.

(Levanta-se a reunião às 15 horas e 5 minutos)

### EXPEDIENTE DESPACHADO NOS TERMOS DO § 2º DO ARTIGO 180 DO REGIMENTO INTERNO.

OF. nº 224/GMC/88

Brasília, 25 de outubro de 1988

Ao

Excelentíssimo Senhor

Senador Humberto Lucena

DD. Presidente do Senado Federal

Nesta

Senhor Presidente:

Nos termos do art. 43, alínea a, do Regimento Interno, comunico a Vossa Excelência que estarei ausente do País no período de 3 a 20 de novembro próximo futuro, atendendo a convite do Governo da União Soviética, para assistir os atos comemorativos da Revolução Russa, integrando a Delegação da Coppel (Conferência Permanente dos Partidos Políticos da América Latina como representante do Partido Democrático Trabalhista (PDT)).

Ao ensejo, renovo a Vossa Excelência o testemunho de minha estima e consideração. — Senador **Maurício Corrêa**.

## ATA DE COMISSÃO

### COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO

**Criada através da Resolução nº 22, de 1988, destinada a investigar, em profundidade, as denúncias de irregularidades, inclusive corrupção na administração pública, ultimamente tornadas tão notórias pelos meios de comunicação.**

22ª REUNIÃO, REALIZADA  
EM 19 DE ABRIL DE 1988

Aos dezenove dias do mês de abril do ano de mil novecentos e oitenta e oito, às nove horas e quarenta e cinco minutos, na Sala da Comissão

de Finanças, presentes os Senhores Senadores José Ignácio Ferreira (Presidente), Carlos Chiarelli (Relator), Jutahy Magalhães, Maurício Corrêa, Itamar Franco, Mansueto de Lavour, José Agripino Maia, Mendes Canale, Afonso Camargo e Chagas Rodrigues, reúne-se a Comissão Parlamentar de Inquérito, destinada a investigar as denúncias de irregularidades, inclusive corrupção na administração pública, ultimamente tomadas tão notórias pelos meios de comunicação.

Presentes, ainda, os Senhores Senadores Alexandre Costa e Marcondes Gadelha. Deixam de comparecer, por motivos justificados, os Senhores Senadores Severo Gomes e José Paulo Bisol.

Havendo número regimental, o Senhor Presidente declara abertos os trabalhos da Comissão e solicita seja dispensada a leitura da Ata da reunião anterior que, logo após, foi considerada aprovada.

A seguir, o Senhor Presidente convida o Dr. Cid Heráclito de Queiroz, Procurador-Geral da Fazenda Nacional, para tomar assento à Mesa.

Após o juramento de praxe, inicia seu depoimento expondo sobre o mal da corrupção afirmando ser extremamente nocivo não só para a administração pública mas também para o próprio caráter nacional. Em seguida, discorre sobre as medidas moralizadoras do Governo José Sarney e a revisão de preços. Finalizando, enfatiza que a posição da Procuradoria Geral da Fazenda, a respeito dos decretos, é meramente jurídica, decorrente da aplicação de recursos que entende cabíveis.

Prosseguindo, passa-se à fase interpelatória quando usam da palavra, pela ordem, os Senhores Senadores Carlos Chiarelli, Itamar Franco, Jutahy Magalhães, Maurício Corrêa, Chagas Rodrigues, José Ignácio Ferreira, Marcondes Gadelha e Alexandre Costa.

Com a palavra, o Senhor Senador Afonso Camargo sugere que a Presidência diligencie junto ao Tribunal de Contas da União, para saber se os decretos de reajuste provocaram dano ao erário público.

Com a palavra, o Senhor Senador Carlos Chiarelli solicita que seja convocado o Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, para prestar esclarecimento sobre os decretos de reajuste.

Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente agradece a presença do Dr. Cid Heráclito e encerra os trabalhos da Comissão às quatorze horas e quinze minutos, convocando os Senhores

Senadores para a próxima reunião a realizar-se segunda-feira e, para constar, eu, José Augusto Panisset Santana, Assistente da Comissão, lavrei a presente Ata, que lida e aprovada; será assinada pelo Senhor Presidente e irá à publicação juntamente com o apanhamento taquigráfico.

**ANEXO À ATA DA 22ª REUNIÃO DA COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO, CRIADA ATRAVÉS DA RESOLUÇÃO Nº 22, DE 1988, DESTINADA A INVESTIGAR, EM PROFUNDIDADE, AS DENÚNCIAS DE IRREGULARIDADES, INCLUSIVE CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ULTIMAMENTE TORNADAS TÃO NOTÓRIAS PELOS MEIOS DE COMUNICAÇÃO, DESTINADA A OUVIR O DEPOIMENTO DO DR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ, PROCURADOR-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, QUE SE PÚBLICA COM A DEVIDA AUTORIZAÇÃO DO SENHOR PRESIDENTE DA COMISSÃO.**

Presidente: Senador José Ignácio Ferreira  
Relator: Senador Carlos Chiarelli  
(Integra do apanhamento taquigráfico da reunião)

**O SR. PRESIDENTE** (José Ignácio Ferreira) — Declaro abertos os trabalhos da presente reunião. Indago dos Srs. Senadores se V. Ex<sup>as</sup> desejam ouvir a leitura da Ata ou se a dispensam. (Pausa) Dispensada.

A presente reunião é destinada à tomada de depoimento do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Dr. Cid Heráclito de Queiroz que se encontra presente. A Presidência solicita o seu comparecimento perante a Mesa para a tomada do seu juramento.

Dr. Cid, o Código de Processo Penal, aplicado às Comissões Parlamentares de Inquérito, orienta-nos no sentido da tomada do seu juramento. V. S<sup>a</sup> jura dizer a verdade, o que souber e lhe for perguntado a respeito desses fatos?

**O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ** — Juro.

**O SR. PRESIDENTE** (José Ignácio Ferreira) — Dr. Cid, o Código de Processo Penal orienta-nos no sentido de lhe fazer algumas perguntas preliminares. Poderia dizer-nos o seu nome completo?

**O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ** — Cid Heráclito de Queiroz.

**O SR. PRESIDENTE** (José Ignácio Ferreira) — Idade e estado civil.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Casa-do, nascido em 12 de outubro de 1933.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Onde reside V. S'?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Super Quadra Sul 316, Bloco D, ap. 304.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Profissão e local onde a exerce.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Procurador-Geral da Fazenda Nacional, Ministério da Fazenda.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Em face da notoriedade dos fatos, V. S' deve estar ciente do motivo da sua convocação e da prestação do seu depoimento. Diante dessa notoriedade, a Presidência lhe concede a palavra, nessa oportunidade, apenas pelo tempo que for necessário, para a exposição que considerar cabível antes das indagações que lhe serão formuladas pelos Srs. Senadores. V. S' tem a palavra.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Sr. Presidente, Srs. Senadores, conforme disse S. Ex' o Sr. Presidente, tenho conhecimento da matéria apenas pela leitura dos jornais, ou seja, sobre os objetivos da Comissão e sobre os depoimentos aqui prestados.

Anotei alguns pontos que gostaria de expor aos Srs. Senadores. Peço licença para fazer a leitura:

#### O MAL DA CORRUPÇÃO

A **corrupção** é um mal extremamente nocivo. Não só para a administração, mas também para o próprio caráter nacional.

Inobstante, ocorre em todo o mundo; mesmo nas nações chamadas desenvolvidas.

São recentes as notícias sobre casos graves de corrupção nos Estados Unidos, no Japão, na Itália, na Inglaterra. Recentemente, o jornalista Jacques Bachelor publicou uma obra sob o título "La Republique de la Fraude", onde afirma que "a fraude é, na França, um esporte nacional".

Esse estado de coisas exige, sem dúvida, a firmeza do Judiciário, a diligência da polícia, a eficácia dos Tribunais de Contas, a atenção dos órgãos de administração e controle, orçamentário e patrimonial.

Assim sendo, um Legislativo atento às verdadeiras aspirações nacionais — que envolve a moralidade no trato da coisa pública — deve se preocupar com o tema, tanto mais que pode legislar, no sentido de prevenir, coibir, reprimir e punir a corrupção, em todos os seus matizes.

Entre nós, a corrupção não é novidade. Dela tratam as nossas leis penais e administrativas.

Nesse contexto, insere-se a atuação das Comissões Parlamentares de Inquérito, sem embargo da ponderação do Professor Philippe Byais, segundo o qual "o último e talvez o mais drástico método de controle parlamentar é a investigação".

Mas, o exame apurado desse mal, como certamente fará esta nobre Comissão, concluirá que a razão mais remota será encontrada no nosso sistema educacional que, apesar de todos os esforços, é notoriamente deficiente, em termos de ensino, e completamente ineficaz, no que tange ao aprimoramento do caráter do homem brasileiro.

A corrupção somente desaparecerá quando o homem brasileiro for adequadamente educado a cumprir as normas, as regras, as leis, sejam as formais, sejam as morais, as éticas, as religiosas, as sociais etc.

Enquanto o cidadão, desde cedo, acostumar-se a considerar como **esperteza** as formas mais banais de desrespeito à lei, dificilmente se evitará a semente tanto do corrupto como do corruptor. Estes, na essência, julgam-se espertos e, em muitos casos, sequer vislumbram o comportamento ilícito.

É certo, porém, que algo há de ser feito. E qualquer ação nessa direção há de ser bem-vinda.

Enfim, a sociedade quer justiça. Nem impunidade, nem perseguição, mas justiça verdadeira.

"A força de um povo — registrou Rudolf Von Ihering — equivale, à força de seu sentimento de justiça".

Logo, o povo brasileiro é **forte!**

#### AS MEDIDAS MORALIZADORAS DO GOVERNO SARNEY

No serviço público, um dos campos em que a corrupção é mais frequente é o das licitações para obras, serviços e fornecimentos e o da elaboração e execução dos respectivos contratos.

Nessa matéria, entretanto, coube ao Governo do Presidente Sarney a iniciativa mais salutar e inovadora, desde o vetusto Código de 1922, qual seja, a edição do Decreto-Lei nº 2.300, de 21-11-86, que, afastando numerosíssimas falhas da legislação arcaica, disciplinou, por inteiro e com mais precisão e atualidade, o procedimento da **licitação pública** e a estipulação dos **contratos** com a administração.

Esse decreto-lei elaborado pela douda Consultoria Geral da República, com base em estudos do Professor Hely Lopes Meirelles, incorpora princípios fundamentais adotados pela doutrina e consagrados pela jurisprudência.

Destarte, constitui-se, sem dúvida, na medida mais eficaz na prevenção da corrupção nas licitações e nos contratos com a administração. Portanto, a nova lei das licitações é, sem exagero, o ápice da moralidade, no campo das licitações e dos contratos com a administração em nosso País.

Por isso mesmo, honra e dignifica o Governo do Presidente Sarney.

#### REVISÃO DE PREÇOS

O Código de Contabilidade Pública (Decreto Legislativo nº 4.536, de 28-1-1922) e seu Regulamento (Decreto nº 15.783, de 8-11-1922) não previam o reajustamento de preços em contratos com a administração pública.

O reajuste foi disciplinado, primeiramente, pela Lei nº 4.370, de 28-7-64, e, depois, pelo Decreto-Lei nº 185, de 23-2-67.

Esse decreto-lei, em seu art. 5º facultou a inclusão, nos contratos de **obras ou serviços** (não se estendendo a contratos de fornecimentos) de órgãos do Governo federal, de cláusula de revisão de preços, a qual, se admitida, far-se-ia de acordo com fórmula algébrica nele estabelecida.

Tal decreto-lei exigia, porém, que as "condições de revisão" fossem "estipuladas, previamente, nos atos convocatórios das concorrências respectivas".

A esse tempo, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional procedeu a diversos estudos em torno da matéria, sendo de se destacar o Parecer da lavra do Procurador Carlos Jorge Sampaio Costa, de 19-9-77, com o meu aditamento, datado de 24-10-77, como Procurador-Geral-Substituto, a respeito de reajustamento de preços pretendido por uma empresa de máquinas copadoras.

Nesse parecer, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional manifestou-se contrariamente à fórmula proposta, embora aceita por diversos órgãos da Administração, por entender que os reajustamentos de preços só poderiam ter por base o Decreto-Lei nº 185, de 1967.

Essa posição da PGFN foi perfilhada pela douda Consultoria Geral da República, conforme Parecer nº L-180, de 1º-3-78, da lavra do eminente Dr. Luiz Rafael Mayer, que hoje integra e preside o Excelso Supremo Tribunal Federal.

Nesse parecer, aprovado pelo então Presidente Ernesto Geisel, o Consultor-Geral concluía sugerindo a "elaboração de um projeto modificativo do Decreto-Lei nº 185".

Esse disciplinamento jurídico — sobre revisão de preços em contratos de obras e serviços com a administração — estava em pleno vigor quando do advento do chamado "Plano Cruzado", substanciado no Decreto-Lei nº 2.283, de 27-2-86 (DO de 28) e, logo depois, substituído pelo Decreto-Lei nº 2.284, de 10-3-86 (DO de 11).

O pressuposto econômico desse Plano era o da estabilização da moeda e dos preços chamada "inflação zero".

O instrumento básico da estabilização monetária era o congelamento de todos os preços aos níveis de 27 de fevereiro de 1986 (art. 35).

O Decreto-Lei nº 2.284/86 não revogou, nem expressa, nem implicitamente, o Decreto-Lei nº 185/67, mas o reajustamento de preços por este admitido restou ineficaz, eis que tal reajustamento era calculado segundo uma fórmula algébrica que tinha por base o "índice de preços".

Ora, se os preços estavam "congelados", os índices respectivos eram juridicamente imutáveis e, em consequência, a aplicação da fórmula não conduzia a reajuste algum.

Deve ser lembrado, neste passo, que surgiu no mercado o chamado "ágio", ou seja, um "preço paralelo", mais elevado do que os preços congelados, os quais, aliás, eram equiparados aos preços tabelados para todos os efeitos de direito (art. 35, § 2º).

A cobrança do ágio dava lugar a sanções legais e, até mesmo, criminais (Lei Delegada nº 4, de 26-9-62, e Lei de Economia Popular de 26-12-51), não podendo, pois, ser considerada para efeito de reajustes de contratos.

O "Plano Cruzado", como é notório, produziu enormes efeitos na economia, nas finanças, nos negócios jurídicos e, em particular, no Direito das Obrigações.

Assim, no art. 7º, o Decreto-Lei nº 2.284/86, — **regra aplicável ao Direito das Obrigações em geral** e não apenas aos contratos com a administração — vedou, a partir de sua vigência, a inclusão, nos contratos de prazos inferiores a um ano, de cláusula de **correção monetária**. As obrigações e contratos por prazo superior a doze meses poderiam ter cláusula de **reajuste**, se vinculada à OTN, em cruzados.

Esse preceito incorporou, ao direito positivo, a confusão, já existente na praxe administrativa, entre **revisão de preços**, que é função do mercado, e **correção monetária** de valores devidos em razão de obrigações contratadas, que é função da desvalorização da moeda.

O que, até então, era objeto de pretensão junto à Administração, por parte de empreiteiras e fornecedores, era a correção monetária dos créditos destes, derivados da execução de obrigação contratada.

Portanto, o art. 7º do Decreto-Lei nº 2.284/86, de certa forma, inovou, ao admitir o "reajuste monetário" do próprio valor das obrigações contratadas.

A seguir, o Decreto-Lei nº 2.288, de 23-7-86, deu nova redação ao citado art. 7º do Decreto-Lei nº 2.284/86, apenas para admitir que o "reajuste monetário" se fizesse não só pela variação da OTN, mas também por "índices setoriais de custos".

A inclusão da referência a "índices setoriais de custos" reavivou a idéia de que se tratava de reajustamento de preços e não de correção monetária.

Depois disso, o Decreto-Lei nº 2.289, de 9-9-86, deu nova redação ao citado art. 7º do Decreto-Lei nº 2.284/86, apenas para, acertadamente, substituir a aditiva e pela disjuntiva ou.

Em 21 de novembro de 1986, foram baixadas diversas medidas, cujo conjunto foi chamado de "Plano Cruzado 2".

Entre essas medidas, figurou o Decreto-Lei nº 2.290, de 21-11-86, que, além de revogar expressamente o art. 7º, do Decreto-Lei nº 2.284/86, traçou regra nova:

"Art. 2º Somente as obrigações contratuais por prazo igual ou superior a doze meses poderão conter cláusula de revisão livremente pactuada pelas partes, vinculadas a índices setoriais de preços ou custos, que não incluam variação cambial."

Lembro que a emenda desse decreto-lei visava à desindexação da economia.

"§ 1º

§ 2º O devedor, sempre que adimplir, total ou parcialmente, a obrigação decorrente de negócio contratual, em que se preveja reajuste vinculado à OTN, sujeitar-se-á, mesmo no período em que aquele índice esteja inalterado, a solvê-las proporcionalmente à variação ocorrida até a amortização ou liquidação antecipada.

§ 3º

O caput do art. 2º do Decreto-Lei nº 2.290/86 corrigiu as confusões redacionais para dispor, com precisão, sobre **revisão**, vinculada a índices setoriais de preços e custos, e não mais a "reajuste monetário".

Já o § 2º admitiu, implicitamente, a ocorrência de **variação nos preços e de desvalorização da moeda**, ao exigir que, na amortização ou liquidação antecipada de dívida, se computasse, proporcionalmente, a variação ocorrida no período.

Deve ser ressaltado, a esta altura, que todos esses Decretos-Leis — 2.284/86, 2.288/86, 2.289/86 e 2.290/86 — não revogaram as **normas especiais** do Decreto-Lei nº 185/67, que

adotou forma do cálculo de **revisão** de preços nos contratos com a administração, evidentemente mais rígida, não só pela adoção de uma média aritmética dos índices de preços do período a reajustar, como também pela aplicação do redutor de 10%.

Seguindo a cronologia dos atos legislativos pertinentes, cabe seja citado o Decreto-Lei nº 2.300, de 21-11-86, que dispôs sobre licitação e contratos da administração federal.

Esse decreto-lei, no art. 32, inciso IV — na linha do Decreto-Lei nº 185/67 — estabelece que o **edital** da licitação deve indicar, quando for o caso, as **condições de reajustamento de preços**, e, no art. 45, inciso III, inclui, entre as **cláusulas necessárias**, as que estabelecem os "**critérios de reajustamento**".

Além disso, no art. 55, inciso II, alínea "d", e § 6º, incorpora, ao direito positivo brasileiro, a chamada "teoria da imprevisão", para admitir a alteração dos contratos com a administração por acordo entre as partes, a fim de restabelecer o inicial equilíbrio econômico-financeiro dos contratos.

Já na vigência do Decreto-Lei nº 2.300/86, foi baixado o Decreto nº 94.042, de 18-2-87, que autorizou o reajustamento dos contratos então em vigor, firmados com a administração, ainda que não contivessem cláusula de reajuste de preços.

Na sequência dos diplomas legais que disciplinaram a matéria em foco, foi expedido o Decreto-Lei nº 2.322, de 26-2-87, que, ao dar nova redação ao art. 2º do Decreto-Lei nº 2.290/86, inovou, mais uma vez, quanto aos critérios para reajustamento de contrato cujo objeto fosse a venda de bens para entrega futura ou a prestação de serviços contínuos ou futuros ou a realização de obras, para admitir o reajuste com base em índices que refletissem a variação de custo de produção ou do preço dos insumos utilizados ou índices setoriais ou regionais de custos e preços.

Além disso, esse decreto-lei revogou, expressa e totalmente, o Decreto-Lei nº 185/67. O que prova que ele estava em vigor até então.

Assim sendo, os reajustes de preços passaram a sujeitar-se às normas já citadas do Decreto-Lei nº 2.300/86, combinadas com o referido Decreto-Lei nº 2.322/87.

Na vigência desse decreto-lei, a Secretaria de Administração da Presidência da República tornou obrigatória, nos contratos dos serviços que menciona, são alguns a revisão de preços pela fórmula que estabelece (IN nº 188, de 5-3-87, e 189, de 5-3-87).

Mais tarde, pelo Decreto nº 94.233, de 15 de abril de 1987, foi prescrita a concessão dos reajustes a que alude o Decreto nº 94.042/87, a partir de 24 de novembro de 1986.

Com o novo "congelamento" de preços determinado pelo Decreto-Lei nº 2.335, de 12 de junho de 1987 chamado Plano Bresser (art. 14), foram alcançados, também, os contratos cujo objeto fosse a venda de bens para entrega futura, com exceção das operações nos mercados a termo, futuro e de opção, em bolsas de valores, de mercadorias e de futuro (redação do D L nº 2.337, de 18-6-87) os contratos de prestação de serviços contínuos ou futuros e os contratos cujo objeto fosse a realização de obras. Findo o período de "congelamento", esses contratos voltariam a ser

reajustados de acordo com os critérios do art. 2º do Decreto-Lei nº 2.290/86, com a redução dada pelo Decreto-Lei nº 2.322/87.

Outrossim, pelo art. 2º do Decreto-Lei nº 2.336, de 15 de junho de 1987, foi atribuída competência ao Poder Executivo para regular as normas relativas ao reajuste dos contratos.

No uso dessa competência, o Poder Executivo baixou, formalmente, o Decreto nº 94.634, de 24 de julho de 1987, que traçou normas precisas para os contratos a serem firmados com a administração, estabelecendo, inclusive, fórmula algébrica para o cálculo dos reajustes, inteiramente compatível com a legislação aplicável à espécie.

Neste ponto, cumpre seja ressaltado que compete à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional examinar, previamente, a legalidade dos contratos que interessar à Fazenda Nacional (Decreto-Lei nº 147, de 3-2-67, Regimento Interno da PGFN, Decreto-Lei nº 2.300, de 21-11-86, parágrafo único do art. 31 e Decreto nº 93.237, de 1986, art. 5º, inciso IV). A PGFN é uma espécie de guardião das leis da Fazenda, desde a sua criação, juntamente com o Erário Régio, em 1808, antes da própria Independência.

Na execução de seus encargos legais, cabe à PGFN, por intermédio das Procuradorias da Fazenda Nacional nas diversas Unidades da Federação, examinar a legalidade, dentre outros, dos contratos referentes a obras, serviços e fornecimentos a serem celebrados pelas autoridades fazendárias.

Em decorrência dessa atribuição, a Procuradoria da Fazenda Nacional no Estado de Pernambuco suscitou dúvida sobre o alcance das normas previstas no Decreto nº 94.042, de 18 de fevereiro de 1987, em caso concreto submetido à sua apreciação.

Por isso, a matéria veio a exame do órgão central, sendo, na oportunidade, emitido parecer da lavra do Subprocurador-Geral Dr. Leon Frejda Szklarowsky — Procurador digno e competente — no qual se conclui pela incompatibilidade daquele decreto com os preceitos do Decreto-Lei nº 2.300, de 1986.

No entender da Procuradoria, o reajuste ou revisão de preços somente cabe nos casos previstos nos arts. 32, inciso IV, e 45, inciso III, do Decreto-Lei nº 2.300/86 (previsão no edital e estipulação no contrato) c/c Decreto-Lei nº 185/67, compatível com o disposto no Decreto-Lei nº 2.290/86 (índice de custos).

Sr. Presidente, Srs. Senadores;

Quero concluir esta exposição destacando que a posição da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional a respeito dos decretos em tela, é meramente jurídica, decorrente da aplicação de regras que entendem cabíveis, da Ciência Hermenêutica. É uma posição de colaboração com os superiores hierárquicos.

A Procuradoria, fiel às suas tradições, costuma fazer uma leitura fazendária dos textos legais, adotando, sempre, a exegese mais consentânea com os interesses do Erário.

No particular houve, na elaboração dos citados decretos, a confluência da visão dos juristas e dos técnicos, estes, provavelmente, mais sensibilizados pela conjuntura advinda com o chamado "Cruzado 2", quando a fase do "congelamento" de preços cessou de fato, mas não de direito.

A Procuradoria não pretende, é claro, ter o dom da verdade. Apenas sustenta o que lhe parece mais correto e reafirma o seu parecer.

Todavia, "aquilo que parece evidente — advertiu Max Nordau, no final do Século passado — admite uma infinidade de questões e pode causar sérios embaraços".

A orientação do Governo, no plano jurídico, será o adotado pela Douta Consultoria Geral da República, como é de lei.

Destarte, o Egrégio Tribunal de Contas certamente se manifestará sobre o tema, quando apreciar as contas dos diversos órgãos da administração.

Mas, no terreno das licitações e dos contratos com a administração — acho que devo reafirmar este ponto — é, deveras confortador saber que o interesse público está, agora, protegido, de forma muito mais adequada, pela nova Lei das Licitações, que o País fica devendo à iniciativa do Governo do Presidente Sarney.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — A Presidência passará a palavra ao ilustre Relator Senador Carlos Chiarelli. Tem a palavra V. Ex<sup>a</sup>

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Sr. Presidente, Srs. Senadores, Sr. Depoente, V. S<sup>a</sup>, no decurso de sua exposição escrita, não chega a explicitar, talvez por amor à brevidade, as mesmas conclusões claras e objetivas do parecer que, de autoria do Sub procurador Leon Frejda, mereceu a sua acolhida e anuência. Por isto, a minha primeira pergunta é se V. S<sup>a</sup> ratifica na plenitude a homologação dada ao parecer do Procurador Leon Frejda Szklarowsky, datado de 23 de setembro de 1987, que mereceu a sua concordância em 7 de outubro de 1987?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Sr. Senador Carlos Chiarelli, de fato a nossa exposição apresenta-se sucinta, primeiro, para não cansar os Srs. Senadores, em segundo, porque, convocado no final do expediente na sexta-feira, tivemos que abrir as portas do Ministério da Fazenda no dia anterior ao feriado para levantar o material e traduzi-lo no texto escrito. Peço licença para ralar um dos trechos finais da minha exposição em que disse:

"A Procuradoria não pretende, é claro, ter o dom da verdade. Apenas sustenta o que lhe parece mais correto e reafirma o seu parecer."

Portanto, respondo afirmativamente. A Procuradoria reafirma o parecer.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Nesse parecer, diz-se que o Decreto nº 94.042, de 1977, é vazio, porque contraria expressas disposições legais. É a letra d do item VIII das conclusões. Estou lendo o texto, eu apenas perguntaria a V. S<sup>a</sup> se essa referência aqui feita, de maneira expressa ao Decreto nº 94.042, aplica-se também ao 94.233? Vale a extensão, me parece que sim mas como não está expresso eu gostaria de elucidar.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Pois não, Senador. Entendo que sim. A conclusão é que ambos os decretos seriam incompatíveis com o Decreto-Lei nº 2.300, porque admitiu a inclusão de cláusula de reajuste de preços e contratos que não previam.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Perfeito.

Na letra E subsequente ou conseqüente a esta que mereceu a nossa leitura e indagação de V. S<sup>a</sup> diz assim: "É expressamente vedada atribuir efeitos retroativos aos contratos e seus aditivos, regidos pelo Decreto nº 2.300 e suas alterações, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe deu causa. (§ 2º do art. 52). "Em sendo os decretos vazios e no caso flagrante-mente ilegal, porque contrariam expressas exposições legais", na medida em que eles tenham sido utilizados em diferentes setores da administração, quem seria aquele que teria a característica a seu juízo, de responder pela responsabilidade e quem implantou ou editou a medida ilegal ou ambos?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Pois não, Sr. Senador Carlos Chiarelli, a referência aí é, naturalmente, às autoridades pagadoras, às autoridades que efetuam os pagamentos, estas é que têm, perante a legislação, responsabilidades pelos atos que praticam. No Ministério da Fazenda, diante das conclusões deste parecer a que V. Ex<sup>a</sup> se refere, foram adotadas medidas cautelares pela Procuradoria Geral da Fazenda, através de duas circulares, um telex e um ofício, redigidos às Procuradorias da Fazenda Nacional, nas diversas unidades federativas, na linha de que se abstivessem de aprovar minutas de contratos com essas cláusulas até que a matéria merecesse o reexame por parte das autoridades superiores. E a informação que tenho é que no Ministério da Fazenda, em virtude dessas circulares, as autoridades responsáveis pela execução dos contratos, pelo empenho das dotações, pelo pagamento dos preços previstos nos contratos, não efetuaram quaisquer pagamentos de reajuste com base nesses decretos, aguardando que a matéria fosse reexaminada, o que não veio a ocorrer, pela expedição de um novo decreto em junho de 1987.

Assim, como as leis gozam da presunção de constitucionalidade, os decretos gozam da presunção de legalidade. Cabe, inclusive, ao funcionário público, pelo Estatuto dos Funcionários Públicos, que é a Lei nº 1.711 de 1952, o dever de obediência às ordens superiores e, quando delas discordar, cabe ao funcionário representar à autoridade superior. A representação aí é **lato sensu**. Esse parecer tem esse sentido. As Procuradorias ao examinarem a minuta de contrato — e veja V. Ex<sup>a</sup> que o assunto surgiu no Estado de Pernambuco, e, também, no Estado do Rio Grande do Sul, ambas as Procuradorias levantaram objeções — se sentiram confusas entre as normas do Decreto-Lei nº 2.300 e as normas desses decretos. Diante disso, foi emitido esse parecer que mereceu a minha aprovação e foi por mim submetido ao Ministro da Fazenda Bresser Pereira. Como eu disse, nós não temos o dom da verdade, poderia ser que em outro plano se entendesse que o decreto se confirma com os decretos-leis antes citados. Mas o entendimento com a Procuradoria, devo reafirmar, foi o de que os decretos não se ajustavam ao Decreto-Lei nº 2.300 então em vigor.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — A expressão "não" se ajustavam é bastante suave na medida que, no caso, o problema não é de ajustamento, há um problema de hierarquia, então o decreto-lei tem uma hierarquia superior já que equivale à própria lei ainda que de origem diversa;

o ajustamento, aí, quer dizer a ilegalidade, certo? Tecnicamente é ilegalidade, porque a norma menor, que não se ajusta à norma maior e com ela conflita, não é que se desajuste, desajustando-se, torna-se ilegal, segundo me parece.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Estou de pleno acordo, apenas pondero, em primeiro lugar, que quem tem em nosso sistema constitucional, a competência para dizer da legalidade dos atos, em última instância, é o Poder Judiciário. No plano das contas, dos responsáveis pela despesa pública, é o Tribunal de Contas, ou melhor, não é a última palavra, é a penúltima, porque dela ainda cabe recursos para o Poder Legislativo. Nós temos sempre o cuidado de admitir que o nosso parecer, ainda que bem inspirado, em razões de interesse público, possa não conter a interpretação mais acertada. É esta, talvez, a razão da nossa suavidade de linguagem. Eu concordo com V. Ex<sup>a</sup> de que esta tem sido no plano da interpretação interna. E preciso lembrar que a Procuradoria ora age como Consultoria, ora age como Defensoria da Fazenda em juízo. Nessa segunda posição, a linguagem é de advogado. Na primeira, de consultor, a linguagem é mais suave. O entendimento, portanto, foi o de que os decretos não se ajustavam ao Decreto-Lei nº 2.300 e, portanto, contrariava as normas do Decreto-Lei nº 2.300. Levantamos a dúvida, mas a posição final da administração, no seio do Poder Executivo, em matéria de interpretação jurídica, caberia à Consultoria Geral da República. É claro que em matéria de interpretação, esse é o mundo em que vive o Judiciário em todo o mundo. O Judiciário existe, os Códigos de Processo existem, os litígios existem, porque existem interpretações diferentes sobre o mesmo tema. A nossa interpretação, realmente, é essa: os decretos não se coadunavam com o Decreto-lei nº 2.300.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Portanto, na sua interpretação, eram ilegais.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Eram ilegais, para usar a expressão de V. Ex<sup>a</sup>

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — A expressão tecnicamente adequada, ressalvada a questão de ser advogado ou ser consultor, eu fico numa dúvida, que é a seguinte: com relação ao cumprimento da norma, o dever de hierarquia obrigaria aquele que exercesse a função pública em escalão inferior, a cumprir o decreto. No entanto, V. S<sup>a</sup> nos informa que foram baixadas uma ou duas circulares pela Procuradoria, no sentido de sustar — digamos assim — a instrumentalização dos decretos. É isto?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Exatamente.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Então, V. S<sup>a</sup> tomou a iniciativa de baixar circulares para que decretos vigentes não produzissem efeitos. A pergunta que lhe faço é a seguinte: V. S<sup>a</sup> tomou esta iniciativa espontaneamente, por mera intuição pessoal, por convencimento pessoal de que os decretos eram ilegais ou inadequados? V. S<sup>a</sup> tinha a competência para, com esse ato, sustar as medidas da administração? Como é que se procede esse fato? O que eu queria entender, dentro da administração pública, se cada procuradoria de cada ministério, de cada autarquia bei-

xasse uma circular, mandando suspender a vigência de um decreto assinado pelo presidente da República, publicado no **Diário Oficial**, como é que fica o funcionamento da administração pública e, sobretudo, pergunto ao Procurador-Geral da Fazenda, o respeito ao fundamento básico da organização da sociedade, que é a hierarquia das normas e o respeito às normas jurídicas? Porque cada procurador pode resolver baixar sua circular. E como é que o cidadão brasileiro se orienta? Ele tem de entrar em contato com a procuradoria de cada ministério para saber se os decretos são vigentes? Sobretudo em um país em que nós estamos chegando ao Decreto nº 100.000, como é que ele faz?

Esta é a questão que lhe faço, da competência, da oportunidade e da validade dessa medida sua, sustentando a vigência dos decretos.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Pois não, Sr. Senador. Como disse, a Lei nº 1.711, que é o Estatuto dos Funcionários Públicos, é que trata do dever de obediência, e lá se diz que as ordens superiores devem ser cumpridas, exceto manifestamente ilegais — é o que diz o texto da lei.

Por outro lado, cabe às procuradorias da Fazenda Nacional dizerem da ilegalidade de todos os contratos que interessem à Fazenda. Então, as minutas destes contratos é que são submetidos ao exame do órgão jurídico. Esse órgão jurídico, inclusive no plano fazendário, através de suas projeções regionais, exerce um controle de ilegalidade interno. Este controle se faz e realmente cada procurador pode dizer da ilegalidade de um ato de administração, como se faz no momento da inscrição de dívida ativa, aí, no sentido de proteger tanto o interesse da Fazenda, como o do contribuinte, de modo a evitar que se inscreva como dívida ativa e se proponha uma execução judicial sabidamente indevida ou decorrente de um processo falho irregular, ou de uma decisão ilegal.

Agora, o que não pode — e V. Exª tem toda a razão — é o funcionário simplesmente invocar a inconstitucionalidade de uma lei — a semelhança é citável — ou a ilegalidade de um decreto para deixar de cumprir a ordem. Ao entender que uma lei é inconstitucional ou que um decreto é ilegal, ou que uma decisão contraria um decreto, tem o funcionário o dever — e dizia isso o antigo Estatuto dos Funcionários de 1938 — de representar a autoridade superior, deve levar ao conhecimento da autoridade superior, o qual entende que aquela lei é inconstitucional, que aquele decreto é ilegal, que aquela decisão é irregular. E foi isso o que se fez: ao examinar minutas de contrato que continham cláusulas de reajuste de preços, a Procuradoria da Fazenda Nacional, em Pernambuco, levantou a questão. E tratava-se, inclusive, de um contrato de fornecimento concluído no prazo de 45 dias, um contrato já findo, em que pretendia o interessado incluir, depois de findo o contrato, depois de efetuar o fornecimento e depois de recebido o preço, uma cláusula de reajuste. Foi esta a questão suscitada pela Procuradoria Regional que levou a Procuradoria Geral a emitir o seu parecer e, como lhe competia levou este parecer ao conhecimento da autoridade superior, que era o Ministro da Fazenda. E nisto se encerra o dever do funcionário, o de levar ao conhecimento do superior o entendimento que tem sobre a inconstitucionalidade de uma lei, ou

a ilegalidade de um decreto, ou a desconformidade de uma decisão com a lei ou com um decreto.

Portanto, reafirmando: todos os funcionários têm o dever de suscitar questões de inconstitucionalidade, de ilegalidade ou de irregularidade. Agora, devem fazê-lo pelo meio próprio, levando essa sua posição, esse entendimento ao conhecimento da autoridade superior de forma escrita, evidentemente, de modo a que a autoridade superior tome outra decisão, reitere a validade daquela lei ou daquele decreto ou, por sua vez, a revogue, a modifique, ou, submeta-a autoridade competente para revogá-la ou modificá-la.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Dr. Cid, V. Sª deu uma explicação genérica sobre os procedimentos. Mas só vamos situar as coisas nos seus devidos termos: 1º — Não houve representação, houve uma iniciativa de parte interessada, que entrou com um procedimento perante o Ministério da Fazenda questionando a aplicabilidade do decreto e, pela iniciativa do interessado empresa privada é que o processo seguiu os seus trâmites e acabou chegando no mais alto degrau da Procuradoria do Ministério.

Então, é a primeira questão. Não houve iniciativa do setor funcional, houve tramitação que levou por óbvias razões, que são flagrantes, a ilegalidade dos decretos. E o parecer diz que são ilegais e se aplicava o caso **sub judice** ou que estava **in litis**. Esta é a primeira questão e, então, não houve a representação a que V. Sª estava aludindo como tese. Eu não tenho nenhuma restrição à tese em **gêneres**, mas não no caso específico.

Em segundo lugar, volto a ficar perplexo com a circular: ela é uma notícia — há rumores de que existe uma norma ilegal — ou a circular tem força imperativa vinculante de norma, faz a norma interna dentro da administração. Se ela faz norma interna dentro da administração, cai por terra o princípio da representação, porque se vale a representação, tem que fazer a representação e esgotá-la. Segundo lugar: eu não consigo entender uma estrutura hierárquica administrativa viável, em que por mais expressivo, por mais qualificado, por mais valioso, por mais idôneo — e todas essas expressões, adjetivos e substantivos são aplicáveis ao seu setor, inclusive à sua atividade competente e idônea que nós reconhecemos — nós temos patamares na estrutura da administração pública, e um decreto, salvo duas hipóteses: ou ele deixa de vigorar, porque foi revogado por outro, evidentemente da mesma hierarquia ou por norma de hierarquia superior, e aí ele está realmente inaplicável, ou seja, os mecanismos usuais de não aplicação da lei, ou ao que eu saiba, enquanto tal não ocorrer, quer dizer, enquanto não sai um outro decreto posterior e que o contradite, enquanto não sai um decreto-lei, enquanto não fere a Constituição ou enquanto não sai uma lei ele está vigorando, a não ser que ele tenha prazo determinado e este tenha concluído.

Pois bem! Salvo estes casos ou situações de força maior etc., aqueles princípios de direito, quero entender como é que essa circular consegue evitar que se aplique um decreto? E como é que a circular feita pela Procuradoria Geral, com tanta qualificação técnica, avança nesse sentido? Nós estamos vivendo uma situação irreal, em termos jurídicos: uma circular veda a aplicação de um decreto. Na SEDAP, a norma facultativa por ato

do Ministro toma-se obrigatória. Então, o que me parece fundamental, já que nós sabemos que V. Sª entendeu que esses decretos são ilegais e que até teria uma razão moral e ética para alertar a administração para que não cumprisse os decretos, eu quero saber é a força legal desse fato e se o caminho não seria outro. Essa é que é a questão. E como fica a situação do cidadão e do contribuinte nesse processo?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Senador, a referência que fiz à representação, evidentemente é representação **lato sensu**, não é necessário que o documento tenha esse título "representação", basta que ele envolva a idéia de representação. Então, o parecer tem esse sentido de representação. E se V. Exª conferir os textos da conclusão do parecer do Dr. Leon Frejda Szklarsky, verá que lá está dito propomos o encaminhamento do processo à secretaria geral, com a recomendação de perquirir junto à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, à Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, acerca do aludido projeto de decreto revogando os estudados Decretos nºs 94.042 e 94.233. Antes, já diz no item 46 que "tramitou por esta Procuradoria-Geral a minuta de projeto de decreto revogando ambos os atos do Poder Executivo, exatamente porque contraria a legislação vigente". Já se cogitava da revogação dos dois decretos. E se disse mais: ainda em face da divergência na interpretação dos citados decretos pelos órgãos de administração pública, sugerimos também audiência da Consultoria Geral da República, à qual, pelo art. 4º do Decreto nº 93.237, compete fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados, e de mais atos normativos a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da administração federal.

Portanto, esse parecer teve exatamente o sentido da representação. O Procurador trouxe ao meu conhecimento e eu levei ao conhecimento do Ministro, que entendíamos que os dois decretos contrariavam o Decreto-Lei nº 2.300; lembramos que tínhamos notícias de que já tinha sido elaborada minuta de decreto que importava na revogação desses dois, de se concluir, se esse decreto seria revogado ou não. E mais, ainda que o decreto revogador não fosse baixado, conviria que a Consultoria Geral da República, que tem a competência legal para fixar a interpretação uniforme a ser seguida pela administração, se pronunciasse, já que não se tinha notícia de iniciativa semelhante da Procuradoria no âmbito de outros ministérios. Então, foi nesse sentido que o parecer foi levado ao conhecimento do Ministro da Fazenda.

Com relação à circular, eu peço licença para lê-la depois. No momento em que se teve a convocação de que os decretos se chocavam com o Decreto-Lei nº 2.300, V. Exª vai me perdoar, mas era do nosso dever advertir os órgãos da administração para que se abstivessem, não que indeferissem ou que negassem desde logo, mas que se abstivessem de aprovar ou de assinar contrato com cláusulas de reajustes, até que a matéria fosse submetida e dirimida em escalões superiores. É assim se faz comumente na Administração. Isso não é uma surpresa, não é um procedimento inovador.

Na circular, por telex, de 04 de junho de 1987 diz-se:



"Recomendo a essa Procuradoria abster-se de aprovar minuta de contrato, ajuste, convênio ou aditivo, objetivando reajuste de preço, mediante aplicação normas, Decretos nº 94.042 e 94.233, bem assim abster-se de emitir parecer sobre matéria relacionada com tais decretos, virtude, reexame respectivos textos em órgãos superiores da administração."

Então, foi isso que se fez. Quero crer que a Procuradoria agiu com toda a cautela, ditada e inspirada nas melhores razões do interesse público. Teve dúvidas sobre a legalidade dos contratos e, com o seu parecer, submeteu a matéria ao Ministro da Fazenda, propondo, sugerir medidas para uma interpretação uniforme por parte da administração.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Vou pedir uma autorização ao Senador Carlos Chiarelli, para indagar de V. S.º o seguinte: inobstante essas ponderações da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, continuaram a ser feitos os reajustes. Então, se um mero decreto regulamentar é inconstitucional — ou os dois — e isso está muito claro aqui, choca-se com o § 3º do art. 53, com a Lei de Introdução ao Código Civil, quer dizer, há uma colisão de frente entre os dois decretos e do Decreto-Lei nº 2.300 — e acarretam lesão à res pública, quem é o responsável, Dr. Cid, civilmente, pela reparação desse dano?

E a segunda pergunta: a ação de reparação direta do dano foi ou vai ser proposta pela Fazenda Pública da União contra um funcionário? E qual é esse funcionário?

Então, a primeira pergunta: se um mero decreto regulamentar é inconstitucional e acarreta lesão à res pública, como ficou claro no parecer da Procuradoria, quem é o responsável, civilmente, pela reparação desse dano? É a primeira pergunta.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — No Ministério não tem conhecimento de que tenha ocorrido esse dano. Tenho lido notícias em jornal, li cifras de valores de contratos reajustados, e o que tenho conhecimento — e só posso falar pelo meu setor — é que, no Ministério da Fazenda, em virtude da posição adotada pela Procuradoria com esse parecer, com essa circular, não se adotaram, não se admitiram reajustes de preço com base nesses dois decretos.

Portanto, no âmbito do Ministério da Fazenda, não haveria responsabilidade a ser apurada. Mas entendo, pela nossa estrutura legal, que o responsável civil é quem efetua o pagamento. Talvez V. Ex.ª esteja se referindo a uma possível responsabilidade política, mas, no plano da responsabilidade civil, o responsável por um pagamento ilegal é quem o efetua.

Por isso é que as autoridades pagadoras, os chefes de órgãos que efetuam despesa pública devem ter consciência da relevância da sua atribuição, devem agir com toda cautela, com toda prudência. Devem se cercar dos pareceres dos órgãos jurídicos, devem ouvir os órgãos de controle interno e evitar que se concretize um pagamento ilegal.

No caso, devo dizer que não se tinha ainda, na Administração, um entendimento uniforme, que só seria possível se a matéria fosse examinada pela Consultoria Geral da República, de acordo

com o decreto que regula a matéria, que é o chamado Decreto da Advocacia da União.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Quer dizer, Dr. Cid, que ninguém mais é responsável, apesar do art. 50, § 2º, do Decreto-Lei 2.300, estatuir claramente:

"É vedado atribuir efeitos financeiros retroativos aos contratos regidos por este decreto-lei, bem assim as suas alterações, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de quem lhe deu causa."

V. S.º entende que quem lhe deu causa é que efetua o pagamento?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Entendo.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Quer dizer, quem deu causa ao ato é que efetua o pagamento.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Só queria perguntar uma coisa, para continuar...

O SR. JUTAHY MAGALHÃES — Sr. Relator, posso apenas, aproveitando esse...

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Só vou perguntar uma data aqui, para até facilitar...

Dr. Cid, gostaria que V. S.º confirmasse o que consta no telex, mas pode haver alguma dúvida. Essa circular V. S.º determina, orienta ou, enfim, toma uma diretriz com relação a que não se coloque em vigência, na órbita do Ministério, os decretos referidos em pauta, teria segurado a sua aplicação? É do dia 4 de junho de 1987. É certo?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Certo.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Nessa data, portanto, nós já estávamos com o primeiro decreto, tendo cumprido todo o seu ciclo, dois meses e um dia; tinha feito tudo o que lhe correspondia fazer de bom ou de mal. E o segundo decreto, nessa ocasião, estava com vigência desde o dia 18 de abril. Então, ele já tinha praticamente uma aplicação durante 55 dias — foi quando a Fazenda tomou essa iniciativa. É isso apenas que eu gostaria de dizer, quer dizer, o efeito prático dessa sustação discutível, quanto a sua legalidade e respeito à hierarquia das leis, só inicia em 6 de junho. Eu gostaria de saber se a data é essa?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Eu não posso afirmar, porque confirmaria um pensamento contrário ao meu. O Procurador Geral da Fazenda não tem conhecimento instantâneo dos contratos que se assinam...

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Eu não lhe estou fazendo nenhuma imputação, só estou perguntando se é dessa data em diante que há diretriz da Procuradoria.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — A diretriz foi tomada no momento em que a Procuradoria tomou conhecimento de que contratos continham cláusula de reajuste de preços. Eu não podia adivinhar que em Pernambuco, ou no Rio Grande do Sul, se assinariam contratos com cláusulas de reajustes. Eu só poderia tomar uma atitude quando tomasse conhecimento da irregularidade. É isso que eu quero frisar. Não houve, como V. Ex.ª quer insinuar, demora na expedição dessa circular.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Não, um momentinho! V. S.º não tem o direito de fazer insinuação sobre a insinuação que eu não fiz. V. S.º se limite.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Pois não, eu retiro.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Eu acho bom retirar sob pena de ficar na situação de depoente. Retirar sob pena de ficar fazendo juízos subjetivos imedidos e não cabíveis. Eu lhe disse várias vezes: responda o que se lhe perguntou, que é o que cabe à testemunha, segundo fiz-lhe uma pergunta objetiva, até perfeitamente respondível com um número. V. S.º é que resolveu fazer um discurso colateral sobre culpa ou inexistência de culpa, que é um problema seu e que não está em pauta.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Eu não entendi a pergunta e gostaria que V. Ex.ª reformulasse.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Eu lhe perguntei sobre a data, V. Ex.ª não entendeu, e eu repeti.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — E é dessa data em diante que figura a sustação, ou não?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Sim, mas V. Ex.ª afirmou que só em 4 de junho, apesar de 55 dias, 3 meses...

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Sim, mas exatamente é só em 4 de junho. Quanto à data em que V. S.º tomou providências, não há dúvida, é essa data do dia 4 de junho, que é o que nos interessa. E eu volto a dizer só no dia 4 de junho, porque há um hiato, está aqui nos atos, nos números e nos Anais, entre o Diário Oficial que pôs em vigência o reajuste e o seu telex.

Culpa de quem, não sei, deveria ter baixado a circular é outra questão a ser examinada, se foi o seu telex no dia seguinte a data em que V. S.º tomou conhecimento do fato internamente e que, no entanto, foi expedido, também não é matéria em pauta, nem foi perguntado. Então, V. S.º não pode ler o que não está escrito e V. S.º não pode presumir avaliações subjetivas críticas que não foram explicitadas.

O SR. ITAMAR FRANCO — Dr. Procurador, V. S.º se obstina um pouco, mas foi V. S.º que declarou aqui que a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional é uma espécie de guardião das Leis da Fazenda, quer dizer, V. S.º era o guardião das Leis da Fazenda. V. S.º não poderia desconhecer o decreto do Senhor Presidente da República. Se era o guardião das Leis da Fazenda, se achava que esse decreto era legal, então esse é um hiato que realmente precisa ser bastante analisado.

Causou a mim, particularmente, uma certa surpresa, quando V. S.º diz que quem é responsável é o pagador. Imagina o Presidente da República baixa um decreto, contrariando todas as normas constitucionais vigentes, e é interessante que V. S.º — eu não tenho objeção nenhuma, elogio o Presidente — só desde 1922 — V. S.º e nem eu éramos nascidos — é que o Presidente veio consertar, através do Decreto-Lei nº 2.300. No entanto, é esse Presidente da República que baixa um decreto inconstitucional aprovado pela própria

Procuradoria de V. S<sup>a</sup> Então é o pagador, é o pobre tesoureiro do Banco do Brasil, é o pobre tesoureiro de qualquer órgão da administração? Ele vai deixar de obedecer ao Presidente da República? É V. S<sup>a</sup> que, no despacho, aprovando o parecer do Sub-Procurador quem diz, que a administração pública vem, no entanto, aplicando esses decretos, autorizando os reajustes de contratos. Como é que eles não poderiam autorizar, deixar de autorizar esses decretos, se o Senhor Presidente da República o havia assinado até sozinho, sem a assinatura do próprio Ministro da Fazenda, que reconheceu ontem aqui — por incrível que pareça, essa é a República. Eu até me permitiria, com o devido respeito, usar uma frase de V. S<sup>a</sup> para fazer uma indagação: V. S<sup>a</sup> começou dizendo, lembrando Jacques Bacelar, "A la, Republique de la Fraude". Nós estamos na República da fraude?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Não, entendo que não.

O SR. ITAMAR FRANCO — Ainda não chegamos, ou não estamos?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Não, não estamos. Eu sou um otimista.

O SR. ITAMAR FRANCO — Eu também sou.  
O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Eu quero dizer que a corrupção não é um fenômeno.

O SR. ITAMAR FRANCO — Mas como nós adquirimos muito do passado da cultura francesa, pode ser que até adquiria isso.

Vou fazer algumas indagações do Dr. Procurador: portanto, não é crível que o Presidente da República tenha assinado um decreto ilegal, contrariando até o que V. S<sup>a</sup> disse — repito — o Decreto nº 2.300. Se esse homem que desde 1922, veio reparar tudo de irregular que havia através do Decreto nº 2.300 — temos até que cumprimentar o Presidente da República por isso — de repente, é ele Presidente da República que esquece o que fez e baixa um decreto totalmente irregular, ilegal, pois V. S<sup>a</sup> reconhece a inconstitucionalidade dos decretos, não é verdade?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Eu reafirmo o parecer. De certa forma, se há uma incompatibilidade entre o decreto e uma lei, seria um ato inconstitucional. Eu peço licença para V. Ex<sup>a</sup> para repetir.

O SR. ITAMAR FRANCO — A sinceridade de V. S<sup>a</sup> é muito importante. Aqui foi bem claro, o Relator já leu, não somos nós que estamos falando, mas o parecer que foi referendado por V. S<sup>a</sup>: o Decreto nº 94.042, aquele que até o próprio Ministro da Fazenda defendeu, para surpresa nossa. Ontem, o Ministro da Fazenda, defendeu aqui esse decreto de fevereiro de 1987, não sei por que motivos, mas ele defendeu.

É o Sr. Procurador que, no referendado, diz que ele é vazio porque contraria expressas disposições legais e, finalmente, é expressamente vedado atribuir efeitos retroativos aos contratos regidos pelo Decreto nº 2.300 esse tão famoso decreto a que V. S<sup>a</sup> se referiu, do Senhor do Presidente da República. Quem é que assinou o decreto, não foi o Presidente da República?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — É óbvio.

O SR. ITAMAR FRANCO — Que dizer que ele contrariou o próprio Decreto nº 2.300.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — No meu entendimento V. Ex<sup>a</sup> acabou de afirmar que o Ministro da Fazenda, que esteve aqui ontem, já discordou; então, veja que o terreno da interpretação é extremamente movediço.

O SR. ITAMAR FRANCO — Discordou com o de fevereiro. Ele disse que não entrava no aspecto da constitucionalidade. Eu, aliás, já disse que foi com surpresa, porque ele faz uma diferença entre o prejuízo do empresário — já àquela altura com a inflação, diz ele, da ordem de cerca de 40% — mas não entrou no aspecto legal, pois esse aspecto caberia, evidentemente, à Procuradoria do seu Ministério.

O SR. JUTAHY MAGALHÃES — Senador Itamar, eu gostaria apenas de uma interferência ligeira?

O SR. ITAMAR FRANCO — Pois não.

O SR. JUTAHY MAGALHÃES — Eu gostaria de saber se outras Procuradorias dos diversos Ministérios também tiveram a mesma preocupação de V. S<sup>a</sup>? Se foram feitas circulares internas nos Ministérios, alertando para o não cumprimento desse decreto? V. S<sup>a</sup> teria condições de informar isso?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Não, eu não tenho conhecimento. Não posso negar, nem confirmar, pois não tenho conhecimento.

O SR. JUTAHY MAGALHÃES — Só o Ministério da Fazenda é que teve essa preocupação?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — O Ministério da Fazenda, teve essa preocupação — e aí vem a explicação da data — quando os primeiros interessados reivindicaram a inclusão de cláusulas de reajustes nos seus contratos. Quando esses interessados compareceram às delegacias nos Estados — citei o caso de Pernambuco e do Rio Grande do Sul —, o assunto foi trazido ao conhecimento da Procuradoria Geral, que ao passo em que estudava e se elaborava o parecer emitido, expediu uma circular com o caráter de uma medida cautelar, recomendando que as Procuradorias se abstivessem de aprovar esses contratos, até que a matéria tivesse uma decisão superior. Não se negou propriamente o direito ao reajuste, o alegado, o invocado direito ao reajuste. Apenas se decidiu procrastinar a decisão, nos pleitos acasos apresentados ao Ministério da Fazenda, até que houvesse uma decisão superior. Mas, a esse tempo não tive conhecimento, realmente, de manifestações contrárias, ou pelo menos semelhantes, de outros órgãos da administração. Isso até de certa forma nos preocupou. A posição da Procuradoria era uma posição isolada e, daí eu reafirmar que o campo da exegese, o campo da hermenêutica é extremamente rico, ensejam interpretações as mais diferentes, e os próprios técnicos que tenham ouvido informalmente sobre o assunto, como enfatizei na exposição, sempre se sensibilizaram mais com o aspecto econômico do que com o jurídico. Eles reconheciam que o Plano Cruzado II era uma realidade, os preços já estavam sendo reajustados e, portanto, se não se a aplicação desse decreto, ou se não se adotasse as medidas previstas neste decreto, os contratos se revelariam inviáveis.

Quero, nesta oportunidade que V. Ex<sup>a</sup> me dá, lembrar que o Decreto-Lei nº 2.300 incorpora — disse aqui na exposição — no seu art. 55, a chamada Teoria da Imprevisão. E no meu entendimento, ainda que não houvesse os decretos, os executantes de obras, fornecedores e prestadores de serviços, poderiam, com base no art. 55 do Decreto-Lei nº 2.300, pleitear reajustamento ou revisão de preços desde que comprovada a ocorrência do chamado "Fato do Príncipe". O Decreto-Lei nº 2.300 admite isso. Não era necessária, portanto, a emissão dos decretos, no meu entendimento.

O SR. JUTAHY MAGALHÃES — Sr. Presidente, tenho que sair, porque estou sendo chamado à Liderança do PMDB na Constituinte agora, com urgência e, então, tenho que ir lá rapidamente. Mas, queria saber, porque estamos no regime presidencialista, infelizmente: os decretos-leis são assinados pelo Presidente da República, referendados pelos Ministros. Esse referendado dos Ministros, no meu entendimento, não tem nenhum valor jurídico, é apenas o aspecto formal, ou seja a responsabilidade da assinatura dos decretos é do Presidente da República. Mas, nesse caso específico, quem fez a exposição de motivos desses decretos?

O SR. MARCONDES GADELHA — Sr. Presidente, quero que V. Ex<sup>a</sup> me conceda também, em igualdade de condições, o direito de interferir nos debates, porque acho que estamos partindo da pressunção de que esses decretos são ilegais e colidem com o Decreto-Lei nº 2.300. V. Ex<sup>a</sup> fez menção ao art. 88 do Decreto-Lei nº 2.300, e esse problema não foi trazido à colação. Eu quero uma explicação sobre isso! O art. 88 desse decreto diz: "O disposto neste Decreto-Lei não se aplica às licitações e aos contratos instaurados e assinados anteriormente a sua vigência". Então, quero me explicar sobre isso, porque estamos partindo, da ideia já que há uma colisão com o decreto.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — V. Ex<sup>a</sup> quer se inscrever. É a primeira vez que V. Ex<sup>a</sup> se manifesta a esse propósito? A Presidência está dirimindo uma questão de ordem!

O SR. MARCONDES GADELHA — Eu apenas estava aguardando o fim da interpelação do nobre Senador Itamar Franco e do nobre Senador Carlos Chiarelli.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — V. Ex<sup>a</sup> quer se inscrever?

O SR. MARCONDES GADELHA — É evidente.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — É a primeira vez que V. Ex<sup>a</sup> manifesta esse desejo. Então, a Presidência vai inscrevê-lo. O nobre Relator, Senador Carlos Chiarelli está inquirindo, a Mesa, naturalmente, após sua inquirição passará a palavra ao nobre Senador Itamar Franco, depois o Senador Jutahy Magalhães, e V. Ex<sup>a</sup> agora — somente agora — depois que o Senador Chagas Rodrigues se manifestou também, é que pela primeira vez solicita o uso da palavra. Então, V. Ex<sup>a</sup> fica inscrito para falar na ordem das solicitações.

Continua a palavra com o nobre Senador Jutahy Magalhães.



O SR. JUTAHY MAGALHÃES — Aguardaria apenas a resposta do depoente à pergunta por mim formulada: V. S.<sup>a</sup> sabe a autoria das EM?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Senador Jutahy Magalhães, eu não tenho conhecimento. Realmente lamento, mas não tenho essa informação. Não sei quem elaborou, em quem terá assinado as exposições de motivos.

O SR. JUTAHY MAGALHÃES — A minha preocupação maior não é tanto sobre esses aspectos legais, porque sou leigo, mas porque foi dito aqui, pelo Ministro da Fazenda, que o decreto foi feito à revelia do ministro da área econômica, sem nenhum conhecimento, só o tendo tomado através do *Diário Oficial* e ninguém sabe quem fez esta EM. É fácil, acho que deve ser uma informação fácil.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — As exposições de motivos, uma vez assinadas pelos Ministros de Estado, são numeradas em pastas dos ministros e entregues ao gabinete civil.

O SR. JUTAHY MAGALHÃES — Quando o Ministro não sabe, só sabe pelo *Diário Oficial*.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Eu queria dizer a V. Ex.<sup>a</sup>, nós não participamos da elaboração dos dois decretos. Aliás, parece um absurdo, pois se consideramos um parecer em que os dois decretos se contradizem, eles se chocam com o Decreto-Lei nº 2.300, obviamente nós não participamos da elaboração desses dois decretos.

Em outros casos, não quando o órgão jurídico participa da elaboração de um decreto, de um decreto-lei ou de um projeto de lei, também participa da elaboração da respectiva exposição de motivos e aí pode ter esse dado que V. Ex.<sup>a</sup> solicita. Mas, no caso, não participamos da elaboração dos dois decretos e não temos conhecimento, infelizmente, da autoria ou de quem assina as respectivas exposições de motivos.

O SR. JUTAHY MAGALHÃES — Por mim está encerrada a interferência. Peço escusas aos Senadores Itamar Franco e Carlos Chiarelli, mas eu tenho que sair.

Solicito ao Sr. Presidente que tome as devidas providências para requerer à Casa Civil quem apresentou essas EM, porque deve constar do processo. Essas EM, normalmente são numeradas e fazem parte do processo de encaminhamento dessas questões do Ministério.

Como o Ministério só soube desses decretos através do *Diário Oficial*, alguém deve ter feito uma EM para o Presidente da República assinar um decreto dessa importância.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio) — Talvez a própria elaboração do decreto também. V. Ex.<sup>a</sup> concorda com isso? Quer dizer, a elaboração da EM e a elaboração do texto do decreto?

Continua com a palavra o eminente Senador Carlos Chiarelli.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Qual foi a eficácia da circular da procuradoria de 4-6-87, posto que no dia 24 de julho de 87 um novo decreto — 94.684 — foi editado já aí sendo Ministro da Fazenda o Sr. Bresser Pereira que, de resto, em outubro, acolheria a sugestão da procuradoria declarando o decreto de abril inconstitucional? En-

tão, a pergunta que faço é a seguinte: esse Decreto nº 94.684 colide com o anterior, *frontalmente*, ou dispõe sobre matéria que não é exatamente igual? Convieriam ambos, no decurso do prazo, se não houvesse a sustação da circular? Ou por revogação tácita decorrente de expor diferentemente sobre a matéria, norma de igual hierarquia, dispondo diferentemente, revoga a norma anterior, ficaria já por si só o Decreto 94.233 sem utilidade prática?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Na minha opinião, o Decreto nº 94.684 lê-se no art. 1º: O reajuste de preços nos contratos a serem firmados pelos órgãos, etc...

Então, parece-me que os outros dois se tornam incompatíveis e este passa a reger a matéria a partir dessa data. Mas, por si só, ele não destruiria os efeitos dos outros dois enquanto vigorassem. E os pleitos que foram apresentados ao Ministério da Fazenda têm esse significado: foram apresentados na vigência dos decretos anteriores. Então, a matéria mereceria uma decisão, aliás, no caso concreto, a decisão veio a ser proferida agora creio que em março de 88, quando o Secretário-Geral do Ministério da Fazenda, o atual secretário, por delegação do ministro, proferiu o despacho final do processo respectivo, indeferindo o pleito de reajuste.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — A taxa de renda, desculpe-me, não está...

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — O tal processo em que foi proferido o parecer da procuradoria em que a questão foi suscitada recebeu uma decisão final em março de 88, quando o Secretário-Geral, no uso de delegação de competência do Ministro da Fazenda indeferiu o pleito da tal fornecedora que pleiteava a inclusão da cláusula de reajuste no seu contrato de fornecimento. Em resumo, eu digo, o novo decreto tornou os anteriores incompatíveis, mas os anteriores produziram efeitos ou poderiam ter produzido efeito. E, importante, os pleitos de reajuste, ou foram atendidos, não sei o que ocorreu nos outros ministérios, ou não foram, mas os pleitos ainda estão colocados.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — V. S.<sup>a</sup> nos traz a informação, então, de que o caso em pauta que justificou todo esse procedimento, que levou o parecer da Procuradoria Geral e a homologação do ministro, veio ter agora, em caso, a sua solução por delegação do Ministro, através de despacho terminativo do feito do secretário-geral, e o ministério da Fazenda, não se trata de pessoas, trata-se de cargos exercendo uma função. O Ministério da Fazenda considerou acolhida a tese do parecer?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Exatamente.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — É isso?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — É isso.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Considerando, portanto, ilegais, inconstitucionais ou inaplicáveis os decretos sobre os quais a parte baseou a sua inconformidade, é isso?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Perfeito.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — A Fazenda então não aplicou e agora mais do que isso considerou inaplicados e inaplicáveis.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Perfeito.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — V. S.<sup>a</sup> já disse que não sabe se nas outras áreas houve procedimento similar, não é?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Exato.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Nem a nível das procuradorias, nem a nível, digamos de decisão de...

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — De outros ministérios.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — V. S.<sup>a</sup> não conhece a história de outros ministérios?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Não conheço.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Realmente, pela informação prestada ontem, por outras autoridades, sabe-se que no Ministério da Administração foi tomado imperativamente aplicável o primeiro decreto. Então há um... Mas, isso não é problema seu.

Reforçado por essa informação de V. S.<sup>a</sup> de que o Ministério da Fazenda acolheu a tese da ilegalidade, da inaplicabilidade, da inconstitucionalidade. Tendo em vista a resposta que V. S.<sup>a</sup> deu anteriormente, é que eu gostaria de elucidá-la bem, porque V. S.<sup>a</sup> é um jurista, e a questão me parece que, tecnicamente, mais do que politicamente, precisa ser muito bem posta, para não haver dúvidas, porque V. S.<sup>a</sup> ainda disse: mas isso é uma ilação política, ou é um enfoque político. Não, falo agora no enfoque jurídico, na consequência direta do processo. V. S.<sup>a</sup> entende que, à luz de uma norma entendida como ilegal, um decreto que determina pagamentos, decorrentes no caso de reajustamentos retroativos, que venha a ser entendida como inadequada, ilegal, inaplicável etc; a responsabilidade de quem a instrumentaliza e de quem paga com base nela, é daquela pessoa que materializa o ato de pagar, o tesoureiro, da repartição ou ordenador das despesas, é de quem paga ou de quem manda pagar? É de quem efetua a medição da obra executada, e pratica o ato de pagamento, ou de quem manda reajustar o contrato? Temos três possibilidades, digamos assim, e estou sendo bem objetivo. Quem baixou a norma que é tomada como referência para proceder o pagamento, por decreto, enfim o Poder Executivo. Quem, a partir da norma, manda que se proceda ao pagamento? E quem, uma outra hierarquia, recebendo a ordem da autoridade superior, efetua o pagamento. Como me pareceu, por isso quero elucidar, porque V. S.<sup>a</sup> disse que quem faz o pagamento é que é o responsável, quero citar que há três: quem baixa a norma, quem manda a norma ser instrumentalizada, quem determina o reajuste do contrato, e quem paga?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Bem, V. Ex.<sup>a</sup>, com muita acuidade, fixou mais um detalhe, uma diferença entre quem ordena e quem efetua o pagamento. Na verdade, quando me referi a quem efetua o pagamento, eu tinha em mente quem ordena, claro.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Em homenagem à sua formação jurídica, eu queria elucidar isto, com precisão. A sinalreira ia acabar sendo responsável pelo acidente de trânsito...

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Claro, se bem que, de um modo geral, as autoridades que ordenam, elas próprias emitem os cheques, que alguém prepara. O pagamento se faz através de cheques. A responsabilidade, portanto, da prática de um ato ilegal, se nós acharmos que o reajustamento é ilegal, é desta autoridade que ordenar. As decisões do Tribunal de Contas têm sido nesta linha, ao longo do tempo. As decisões têm sido no sentido de responsabilizar, com penalidade, a autoridade que tem autorizado um pagamento indevido, e o Tribunal de Contas tem orientado, no sentido de que se promova a cobrança do que foi pago indevidamente. A própria Procuradoria da Fazenda atua, aí, de novo, num outro passo desse procedimento, quando coopera na cobrança dessa devolução. Esses casos são frequentes, perdão, não são frequentes mas são comuns. Promove-se a cobrança daquilo que se entendeu como pagamento indevido. Então, a minha colocação, aqui, em termos de responsabilidade civil, é neste exato sentido, de que a autoridade que autoriza, que ordena o pagamento, e, em alguns casos, que ela própria efetua, assinando o cheques respectivos, a responsabilidade é dela, se praticar um ato ilegal.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Sr. Procurador, há uma informação de que haveria mais de dois mil contratos reajustados com base nos dois decretos. O que não é um número terminativo, é um número meramente referencial de um levantamento preliminar feito. Quer dizer, seria, pelo menos, 2.064. O mais vem por agregação. O problema fundamental, e volto a me fixar nesta pergunta, V. S.<sup>a</sup> já fez uma primeira elucidação, V. S.<sup>a</sup> está no ordenador de despesa específico, mas ordenador de despesa cumpre uma determinação, pergunto eu, por exemplo, constante do **Diário Oficial**. O **Diário Oficial da União** publica o ato da autoridade administrativa superior sei lá, o presidente da Autarquia, o diretor de finanças, o ministro de estado, e o que consta no **Diário Oficial**, alterando preços e valores e determinando o reajuste com base nesse decreto, é um ato dessa autoridade. Aí, eu lhe pergunto: dentro do princípio da hierarquia, dever de obediência, que é típico, também, em qualquer estrutura administrativa, um ordenador de despesas, que, meramente, é aquele que emite o cheque em função de uma medição, sei lá, de uma obra, é ele o responsável ou aquele que escreveu o seu nome, aprovando o reajuste e as normas do reajuste e os critérios, quer dizer, determinando os reajustes com base nos decretos no **Diário Oficial**. Essa responsabilidade não é dividida, pelo menos, entre ambos? A responsabilidade, se o decreto é ilegal, e foi feito o reajuste com base nele num ato dessa autoridade, é do ordenador, que paga, ou é da autoridade superior, que manda aplicar, porque, aí, não é mais a norma genérica, é a norma **in casu**, é a adequação do princípio genérico do Direito à realidade fática da vida. Então, este fato, quem faz, é o **Diário Oficial**, através da autoridade. É isso que lhe pergunto: essa autoridade, seja ela quem for, e de que ministério for, essa autoridade não tem responsabilidade,

perante esta situação, no seu entendimento? Estou lhe fazendo uma pergunta tecnicamente jurídica, porque, aqui, são dezenas de pessoas, enfim cada um vai lá explicar as suas questões. Estou lhe fazendo uma pergunta de natureza jurídica.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Pois não. No plano civil, eu reitero o entendimento de que a responsabilidade é, de fato, de quem pratica, de quem concretiza o ato. Quem concretiza o ato de um pagamento que seja considerado ilegal. E eu equipararia, aí, o decreto à possibilidade da lei inconstitucional. Poderíamos estar tratando, aqui, de uma lei inconstitucional. A lei que autorizasse o pagamento, e que fosse uma lei inconstitucional. A responsabilidade do pagamento indevido...

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Não, doutor, desculpe, talvez o ...

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Estou fazendo uma semelhança.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Não, não, é que eu não estou perguntando o autor da lei. Não estou perguntando pelo autor da lei nem o autor do decreto. Eu estou perguntando é pelo que... É isto que eu estou querendo. Eu estou colocando mais uma hierarquia na escala. Eram duas, nós colocamos três. Agora, há uma quarta hierarquia, que é aquele que está entre quem fez a lei e o ordenador. Depois lá embaixo está o tesoureiro. Este que está no segundo grau da hierarquia não é quem fez a lei, nem quem fez o decreto. Não é o caso. Quem fez o decreto sabe que é uma outra autoridade. Estou falando naquele que consta no **Diário Oficial** como determinando o reajuste com base no decreto que existe. Ele, de certa forma, não será tecnicamente o ordenador de despesas, mas ele é quem determina a aplicação no contrato citado. Ele diz: o contrato número tal, firmado entre "A" e "B", será reajustado com base no decreto tal. Ele explicita a situação, individualiza o caso. Dá vida ao decreto, mediante um despacho, uma decisão do **Diário Oficial** e estou apenas com este jornal, porque aqui está o **fac símile** de uma página do **Diário Oficial**, onde estão muitos destes contratos. É apenas isto. Nem dá pra ler, mas sei que há. A pergunta que lhe faço: esta pessoa que dá essa ordem, que assina essa diretriz, ele é, de certa forma, o pré-ordenador de despesas ou é ele quem determina que a despesa seja feita ainda que depois quem irá quantificá-la em função do despacho dele seja o funcionário de nível inferior. Então, não é o autor do decreto nem o ordenador de despesas e muito menos o tesoureiro quem paga. É o homem ou a autoridade que autoriza, que viabiliza, que o decreto se aplique a uma situação concreta ou a mil situações, ou a quinzentas situações, nos diferentes órgãos da administração. É sobre esta pessoa que estou lhe perguntando. Por isso quando vi o senhor responder sobre o autor da lei... não é o caso.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Não conheci o caso concreto a que V. Ex.<sup>a</sup> se refere. Não é fácil opinar através de uma hipótese sob hipótese. Mas se trata apenas de uma ordem. Referia-me, no início, ao dever de obediência que o funcionário tem, exceto quando a ordem é manifestamente ilegal. Esta é uma responsabilidade que infelizmente o servidor público tem. E deve

ter a consciência de que a tem. Ele deve cumprir as ordens, por dever de hierarquia, mas deve se negar a cumprir as ordens ilegais, se manifestamente ilegais. A responsabilidade que haveria desta autoridade intermediária, que teria dado ordens a outras, para que efetuassem reajustes, seria uma responsabilidade, no meu entender, administrativa e não civil.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Certo. A Consultoria Geral da República foi a destinatária desse processo que acabou voltando à Fazenda, não é isso?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Pois não.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — É o que diz, aliás, o decreto.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Confirmando.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — A sugestão é que — diz assim — ainda em face das divergências pelos órgãos, sugerimos também a audiência da Consultoria. É o item 48, está certo?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Sim.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Isto ocorreu em 7 de outubro. V. S.<sup>a</sup> dizia agora que, há pouco tempo, a Fazenda dirimiu a controvérsia. O "Há quanto tempo" seria quando? Essa decisão do Secretário-Geral foi em que data?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Vou lhe dar os dados. O parecer da Procuradoria é de 7 de outubro de 1987. O então Secretário-Geral concordou com essa sugestão, em 14 de outubro de 1987, na época, o Secretário-Geral Mailson Ferreira da Nóbrega; em 30 de outubro de 1987, o Ministro Bresser Pereira enviou um aviso ao Ministro-Chefe do Gabinete Civil; no dia 5 de novembro de 1987, o Ministro-Chefe do Gabinete Civil Ronaldo Costa Couto, encaminhou o processo à Consultoria Geral da República e onde foi distribuído a um dos adjuntos e...

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Em qual data?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Em 5 de novembro de 1987. E o Aviso nº 713 do Ministro-Chefe do Gabinete Civil ao Consultor-Geral da República. Em março de 1988 e pelo Aviso nº 89, não tem data, não foi datado, o Consultor-Geral da República devolveu o processo ao Ministro-Chefe do Gabinete Civil, contendo o seu despacho.

Em 9 de março de 1988, o Ministro-Chefe do Gabinete-Civil devolveu o processo ao Ministro da Fazenda, através do Aviso nº 27. Em 14 de março de 1988, a Secretaria Geral encaminhou o processo à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Em 16 de março de 1988 — dois dias depois — a Procuradoria Geral da Fazenda encaminhou o processo ao Departamento de Administração, com proposta de indeferimento do pedido. Em 29 de março de 1988, se pronunciou, na mesma linha, o Diretor-Geral do Departamento de Administração e, em março de 1988, o Secretário-Geral do Ministério — não tem a data aqui exatamente, não sei se em março ou no início de abril, só tem a minuta aqui na minha cópia — proferiu um despacho negando provimento

ao recurso, porque formalmente se tratava de um recurso da parte da empresa interessada contra a decisão do delegado do Ministério no Rio Grande do Sul, que indeferiu o pedido de reajustamento. Essa decisão, inclusive, foi publicada no **Diário Oficial**, essa final.

O despacho do Sr. Consultor-Geral da República — esse é um ponto importante — ele invocou uma preliminar de que, não tendo o assunto sido decidido pelo Ministro da Fazenda, não caberia a sugestão de audiência à Consultoria Geral da República. Então, por isso, não foi apreciado o mérito da questão, da legalidade ou não dos decretos.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Dr. Cid, então, esse conjunto de documentos V. S<sup>a</sup> vai deixar à Comissão, porque seria um elemento muito útil, porque eu vi que tem uma sequência aí informativa absolutamente organizada e isso evidentemente facilitaria.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — É uma cópia do processo.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Exato, à luz dessa sua descrição minudente e cronológica, duas coisas: então, o processo, primeiro, chegou à Consultoria Geral da República. V. S<sup>a</sup> confirma?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Confirma.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Segundo, o processo esteve na Consultoria durante 4 meses. Não, 5 de novembro é a data de expedição da Chefia da Casa Civil e sai da Consultoria em março.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — De 5 de novembro a março.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Certo? Confirma?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Confirma.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — E, de lá sai, quer dizer, então a matéria é de conhecimento pacífico e tranquilo da Consultoria, que havia uma manifestação de um órgão do peso específico, em termos técnicos, e de repercussão da Procuradoria Geral da Fazenda, inquinando os decretos de ilegalidade e, por decorrência da inadequação, de inconstitucionalidade. Porque o que foi para lá foi o parecer. Certo?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Certo.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Então, a Consultoria Geral da República recebeu esse expediente. E, passados 4 meses, tempo mais do que suficiente para exame — segundo me parece — o que veio de lá é um parecer dizendo que devolvia-se a competência da matéria ao Ministério da Fazenda para que deliberasse. É isso?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Concordo.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Quer dizer, a Consultoria Geral da República teve a oportunidade, nesse momento, de se manifestar e preferiu não se manifestar. É isso?

Quer dizer, ela poderia ter dado um parecer contra ou a favor e preferiu não dar e devolver

a matéria à competência do Ministério da Fazenda.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — É, ela sustentou que não cabia esse pronunciamento porque havia uma preliminar.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Está certo. Por enquanto é só.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Tem a palavra o eminente Senador Itamar Franco.

O SR. ITAMAR FRANCO — Dr. Cid, particularmente nós o consideramos um jurista competente e um homem da maior seriedade.

Eu só queria recapitular algumas fases que, interrompido na minha disposição eu não quero me perder. Então V. S<sup>a</sup> é o guardião, elogiava o Senhor Presidente da República por baixar o Decreto nº 2.300, alterando o 3.922, as normas particularmente afetas às concorrências, e eis que, de repente, o Senhor Presidente da República baixa um decreto contrariando o Decreto-Lei nº 2.300.

Perguntaria, primeiro, a V. S<sup>a</sup>; já que o despacho do... É preciso ficar bem claro, aqui na Comissão, que não foi a Comissão que arguiu a inconstitucionalidade ou a ilegalidade dos decretos baixados. Primeiro, esses decretos foram trazidos à Comissão pelo ex-Ministro do Planejamento, Anníbal Teixeira, quem arguiu a ilegalidade ou a inconstitucionalidade dos decretos é o subprocurador, num parecer que foi referendado por V. S<sup>a</sup>. Então, o Senhor Presidente da República errou ao baixar o decreto, modificando o Decreto-Lei nº 2.300. V. S<sup>a</sup> concordaria com esta afirmativa?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — V. Ex<sup>a</sup> vai me permitir dizer que descumpríamos um dever de hierarquia se proferíssemos um julgamento sobre um ato de um superior hierárquico.

O que nos pareceu é que os decretos não se conciliavam com o Decreto-Lei nº 2.300 e propusemos que a matéria fosse examinada no nível adequado; quer dizer, que se tivesse um orientação jurídica uniforme para a administração. Eu admito, por absurdo, talvez, que pudesse ser entendido que os decretos são legais; admito, não me considero o dono da interpretação, da exegese jurídica no seio da administração federal. Eu tenho a responsabilidade dessa interpretação no seio do Ministério da Fazenda, quando o Ministro da Fazenda me ouve, quando solicita o nosso parecer.

Portanto, o juízo de certo ou errado, inclusive, seria um juízo político, de conveniência, de oportunidade, que eu pediria a V. Ex<sup>a</sup> que me permitisse declinar desse juízo. Apenas no plano jurídico, reafirmo que os decretos me parecem... Não há por que divergir do que, aliás, está exposto no parecer e repetido na exposição escrita que fiz à Comissão e deixo, aqui, nas mãos de V. Ex<sup>a</sup>. Os decretos nos pareceram não-conciliáveis com o Decreto-Lei nº 2.300; diante disso, pedimos orientação. Foi dito no parecer que havia notícia de um decreto revogando os dois anteriores. Pedimos, sugerimos que fosse solicitadas informações à Seplan e à Sedap. Foi o que se fez.

O SR. ITAMAR FRANCO — O problema, aqui, não é de semântica. Estou apenas me referindo que, nessa altura, V. S<sup>a</sup> já não pode ter mais dúvida

quanto à ilegalidade dos decretos, porque, salvo omissão de data, colhida no seu depoimento, já no dia 16-3-88 o Departamento de Administração indeferiu o pedido de Pernambuco. Não é verdade? Então, não há aí questão de semântica, não há questão de interpretação.

Ao devolver o Consultor ao Ministério da Fazenda o decreto — e daqui a pouco vou abordar isso — e o Ministério da Fazenda, julgando, julgou que não poderia aplicar esses decretos. Aí não cabe a V. Ex<sup>a</sup> discordar ou não do Senhor Presidente da República. A verdade é que os decretos, de acordo com o parecer, aprovado por V. S<sup>a</sup> — isto está bem claro — não são legais. E eu gosto sempre de recordar, para que não pareça, aí, de repente, que somos nós que levantamos. V. S<sup>a</sup> referendou o seguinte: o Decreto nº 94.042 de 87 é vazio, porque contraria expressas disposições legais. Se contraria expressas disposições legais... E vai além, vai mais além V. S<sup>a</sup> ao aprovar esse parecer, e que é importante. Vai mais além. E aí é que eu chamo a atenção para a assinatura do Senhor Presidente da República porque V. Ex<sup>a</sup> disse que "nada tem; achei que o Presidente da República modificando o acordo 922", fez Sua Excelência muito bem. Mas Sua Excelência contrariou, porque está escrito o que, no complemento do parecer do Dr. Subprocurador, referendado por V. S<sup>a</sup>: "É expressamente vedado atribuir efeitos retroativos aos contratos e seus aditivos", regidos por quem? Pelo Decreto nº 2.300 do próprio Senhor Presidente da República. Então, é o Senhor Presidente da República que, possivelmente, naquele momento em que assinava o decreto retroativo, não teve a devida assessoria de quem lhe devia dar. Não estou dizendo que seria V. S<sup>a</sup>, em absoluto. Mas, alguém deve ter dado ao Senhor Presidente da República a devida assessoria, que, evidentemente, o Presidente da República não é obrigado a saber de tudo e ninguém quer que Sua Excelência seja onipresente, mas não é possível que ao colocar a sua assinatura e no regime que vivemos hoje, o presidencial, o responsável direto é o Senhor Presidente da República. Alguém lhe deu a orientação de que ao assinar o decreto retroativo, Sua Excelência não estaria contrariando o Decreto nº 2.300. E realmente o que aconteceu foi que o parecer, e aí é que eu chamo a atenção pela seriedade de V. S<sup>a</sup> e do Sr. Subprocurador, ao reconhecer que essa retroatividade não era possível, em face do próprio decreto-lei baixado pelo Senhor Presidente da República. Então, alguém induziu e esta conclusão eu tiro sob a minha responsabilidade, não é da Comissão nem do Sr. Presidente, nem do nobre jurista Senador Maurício Corrêa, é minha: alguém induziu o Senhor Presidente da República a este erro. Alguém induziu, evidentemente não foi V. S<sup>a</sup>. Tenho certeza que se estivesse ao lado do Senhor Presidente da República não lhe permitiria assinar isso. Porque é V. S<sup>a</sup> que o elogia aqui dizendo que Sua Excelência modifica um processo que vem desde 1922 e que não condiz mais com o Brasil moderno, o Brasil em que nós queremos evitar a corrupção, por este ou por aquele motivo, através de concorrência etc. etc., então, alguém induziu o Senhor Presidente da República a esse erro. E isto aqui a Comissão não pode desconhecer. E se esse alguém vai aparecer, se essa figura desconhecida, se esta mão invisível que fez o Senhor Presidente

assinar, eu não sei. Mas, a verdade dos fatos, quanto a esta verdade, quanto a esta transparência que já se pode observar, ela é clara e é flagrante. E eu estou dizendo isto sob a minha responsabilidade, de senador que represento Minas Gerais. Evidentemente, essa pode não ser a opinião da Comissão nem a opinião do nobre Relator, é minha. Porque se o Senhor Presidente da República baixa um decreto elogiado por V. S<sup>a</sup> — e tenho que ser enfático, tenho que ser repetitivo nisto porque isto é importante. Se o Presidente baixar um decreto e Sua Excelência mesmo contraria este decreto, o fez sob a ação de alguém, alguém lhe deve ter dito, a não ser que Sua Excelência, aí seria um problema do Senhor Presidente da República, Sua Excelência mesmo resolvesse baixar um decreto de sua livre e inteira responsabilidade, sem ouvir os seus órgãos jurídicos. Também não discuto porque, infelizmente, Dr. Cid, a observação também é minha, não é de V. S<sup>a</sup>, percebemos uma completa desorganização na administração pública brasileira. Eu fui prefeito de uma cidade pequena, de uma cidade média, de Juiz de Fora e é inconcebível, ficamos tristes e melancólicos ouvir um Ministro de Estado dizer que toma conhecimento de um decreto pelo **Diário Oficial** com o qual não concorda e, de repente, assina este decreto. É incrível que isto se passe e, pelo menos, esta CPI já está mostrando ao povo brasileiro, sem qualquer **parti pris** partidária que isso não pode ter continuidade na administração pública. Se um ministro não concorda, a sua obrigação não é telefonar a um colega ministro: é dizer ao Senhor Presidente da República que não concorda e, se não quer assinar, se demita: o que não é possível é não concordar e depois assinar o decreto.

Mas, veja V. S<sup>a</sup> que me chama atenção e por isso é que eu fiz questão de frisar a seriedade de V. S<sup>a</sup> é que no processo referendado por V. S<sup>a</sup> está bem claro lá e aí, Sr. Presidente, é que V. Ex<sup>a</sup> vai verificando como é que se foge às decisões, é o próprio Dr. Subprocurador, provado pelo Dr. Cid, que diz o seguinte: primeiro, ele se refere que, no **Diário Oficial da União** de 27-9-87, há autorizações de reajustes, isto é grave, os reajustes foram autorizados e se não foram no Ministério da Fazenda, o foram em outros órgãos que é o próprio Dr. Subprocurador quem diz e chama a atenção, se foi no Ministério dos Transportes, se foi no Ministério das Minas e Energia, cabe à Comissão averiguar mais à frente. Mas veja, Dr. Cid — e aí eu gostaria da opinião jurídica de V. Ex<sup>a</sup> — é o Dr. Subprocurador que diz o seguinte: ainda em face da divergência na interpretação do citado decreto — apesar de ele achar que eram ilegais, inconstitucionais, mas ele ainda teve esse cuidado — sugerimos, também, a audiência da Consultoria-Geral da República (nobre Relator, uma pergunta que V. Ex<sup>a</sup> fez), à qual, pelo art. 4º do Decreto nº 93.237 — que entendemos que não está revogado, esse decreto não ogado — caberia o quê? O que caberia ao Consultor-Geral da República — e aí, Senhores Senadores, vamos ver o jogo de empurra que se faz nesta República.

O que diz o item I? Cabe ao Consultor-Geral da República fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos a ser — não no Ministério da Fazenda, apenas — uniformemente seguidas pelos órgãos e enti-

dades da administração federal. Isso está em vigor, não está, Dr. Cid?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Está em vigor.

O SR. ITAMAR FRANCO — Está em vigor. Isso não foi revogado. É o que faz o Sr. Consultor-Geral da República? Lava as mãos. Esqueceu-se ele de que isso lhe cabia: fixar normas uniformes para toda a administração federal. E ele não o fez, porque em seu despacho de março, que nem foi datado, março de 1988 — nem quero dizer que esse despacho foi dado porque a CPI já estava funcionando, não quero ter a ousadia de dizer isso — mas no seu despacho, não-datado, de março de 1988, é o Dr. Consultor que, por incrível que pareça, sabendo que a Constituição lhe dá e lhe obriga a esse procedimento, vem dizer o seguinte — vale a pena ler todo o despacho:

"A regularidade da ordem procedimental impõe prévia manifestação de caráter decisório de Sr. Ministro da Fazenda, a quem incumbe analisar a pretensão de direito material deduzida pela empresa ora recorrente. O procedimento recursal supõe, por óbvio, a existência de uma decisão a ser impugnada, não sendo lícito ao recorrente agir **per saltum**, suprimido um grau decisório. Na Teoria Geral dos Recursos, o exercício desse direito subjetivo de caráter instrumental viabiliza o reexame de um ato decisório cuja existência atua como pressuposto objetivo de sua admissibilidade. Há, pois, que se exaurir previamente, na esfera do Ministério da Fazenda, o procedimento administrativo que em seu âmbito foi instaurado, extinguindo-o naquela instância, pela via normal da decisão."

Quer dizer que em todo o Ministério teria que ser extinto. Então, tínhamos que acabar era com o Consultor-Geral da República. Não precisamos dele, se ele não quer cumprir o que está na Constituição! E ele vem mais além:

"A questão veiculada mediante, por exemplo, recurso, pendente, ainda, de decisão na esfera ministerial."

Já deixava de pender na esfera ministerial Dr. Cid, porque V. S<sup>a</sup>, com o Ministro de então, havia enviado ao Ministro da Casa Civil pedindo a devida interpretação, não é verdade? Então, não tinha que ser decidido mais na esfera ministerial. V. Ex<sup>a</sup> concorda com essa afirmativa?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — A intenção, a proposta da Procuradoria foi, evidentemente, obter o parecer da Consultoria Geral que uniformizasse o entendimento da administração, até para evitar que as decisões fossem proferidas diferentemente em outros setores.

O SR. ITAMAR FRANCO — Correto, isso é que eu digo, faço questão aqui de, mais uma vez, elogiar o procedimento de V. S<sup>a</sup>, porque agiu de acordo com a legislação, aqui de acordo com a lei e alertou o Ministério. Vejo aqui o próprio telex-circular recomendando a essa procuradoria abster-se de aprovar minuta de contrato, ajuste ou convênio. Veja que houve essa intenção de evitar exatamente o dolo, a ilegalidade, a aprovação disso. Agora, o Dr. Consultor da República,

espera-se o quê dele? E ele quer nos dar aula de Direito Constitucional. Acho até desnecessário, porque estamos estudando uma outra ordem constitucional! Não queremos receber aula constitucional de uma ordem que está sendo extinguida! Se é essa a aula de Direito Constitucional que ele quer nos dar aqui, acho que nem aluno de primeiro ano de Direito vai querer saber, porque se ele não cumpre o que está escrito no Decreto nº 93.237, que é sua obrigação, Deus me livre de ele ser professor de Direito Constitucional, sobretudo nesta Comissão onde há vários advogados e juristas.

Então, fica claro — e eu vou fazer as duas últimas indagações a V. S<sup>a</sup>, sempre com muito respeito — que tão logo esses decretos foram baixados, sobretudo o de fevereiro, e logo depois o de abril, V. S<sup>a</sup> teve oportunidade de conversar com o Ministro da Fazenda? Assim, num despacho pessoal, ou numa orientação pessoal, ou num procedimento por escrito?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Primeiramente, como já tive oportunidade de responder ao Senador Jutahy Magalhães, a Procuradoria não participou da elaboração desses dois decretos.

O SR. ITAMAR FRANCO — Então, desculpe-me a interrupção, isso era usual? O Presidente da República assinava esses decretos no seu isolamento, sozinho sem ouvir a Procuradoria da Fazenda, sem ouvir o Ministro? Como essa estrutura de poder funciona?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Bom, devo dizer a V. Ex<sup>a</sup> o seguinte. A Procuradoria, como os órgãos jurídicos dos demais Ministérios, as Consultorias têm, por obrigação legal, emitir pareceres ou opinar sobre anteprojeto de lei, decretos-leis, decretos, etc., ou até elaborar, se essa for a ordem dada pelo Ministro. Quer dizer, a contrapartida não é obrigatória. A audiência da Procuradoria pelo Ministro não é obrigatória.

V. Ex<sup>a</sup>, há poucos instantes, se referiu à hipótese de que o Presidente sempre baixa decretos por proposta de algum Ministro e que portanto deve haver uma exposição de motivos. Correto. Pode, não é a hipótese comum, mas pode o Presidente baixar um decreto sem que haja uma proposta expressa, formal de um Ministro de Estado.

No caso, desses dois decretos — e me referi aqui a essa diferença, em alguns casos somos chamados a opinar sobre os decretos, minutas elaboradas por terceiros e, noutros casos, somos chamados a elaborar ou a participar da elaboração num grupo informal, como ocorreu no caso do texto que iria se transformar no decreto de julho, em relação aos dois decretos aqui questionados, o de nº 94.042 e o 94.233, nós não participamos dele. Do segundo nem tive notícia. Mas, do primeiro, devo declarar a bem da verdade — V. Ex<sup>a</sup> não me fez essa pergunta, mas me animo a adiantar — que duas minutas me foram encaminhadas pelo gabinete do então Ministro Dilson Funaro e, infelizmente, eu não pude localizar essas cópias, mesmo porque ontem foi feriado e não sei se as tenho porque foi uma consulta extremamente informal e urgente — e nós nos manifestamos, também em caráter informal junto ao Ministro Funaro as nossas restrições, ou ponderações, que são as mesmas que estão no parecer, ao segundo texto que me foi apresentado.

O primeiro era até extremamente razoável a não ser, lembro bem, pela referência na ementa se não me engano, era o art. 35 do decreto-lei do Plano Cruzado. Mas, o que se admitia ali e aqui abro um parêntese para dizer que provavelmente esses decretos tiveram origem em estudos das chamadas áreas técnicas que estavam pressionadas com o fato de que por volta de outubro, novembro de 1986 os preços voltaram a subir em que pese estarem juridicamente congelados pelo decreto-lei do Plano Cruzado, então esse fato estaria tomando inexecutíveis os contratos.

Eu me referi há pouco ao fato de que o Decreto-Lei nº 2.300 inclusive incorpora a chamada teoria da imprevisão. E que talvez fosse possível dar solução a casos concretos em que as partes comprovassem que esses preços dos seus insumos, nos casos de obras, no caso dos materiais de construção que esses preços houvessem realmente subido, de tal forma, que estaria rompido o inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Então, poder-se-ia dar tratamento à matéria pelo próprio Decreto-Lei nº 2.300. Manifestamos, em caráter informal, a nossa preocupação ao então Ministro Dilson Funaro, mas não tenho notícia do que ocorreu depois; sei, pela declaração de S. Ex<sup>a</sup>, inclusive que era um homem de bem, um homem de toda a seriedade, que, no trato diário, sempre manifestou preocupação com a coisa pública, sei que S. Ex<sup>a</sup> teria se manifestado contrariamente a esses decretos. Não tenho notícia de viva voz de S. Ex<sup>a</sup> na ocasião. Houve uma consulta informal e nós nos manifestamos, também em caráter informal, contrariamente aos dois textos, invocando, inclusive, o Decreto-Lei nº 2.300. Mas não sei que trato o ministro teria dado a esse assunto.

O SR. ITAMAR FRANCO — Esse esclarecimento de V. S<sup>a</sup>, a meu ver, é muito importante, porque, então, houve uma consulta, ainda que informal, do Sr. Ministro Dilson Funaro, sobre o decreto de fevereiro e V. S<sup>a</sup> teve oportunidade de se manifestar contrário a essa minuta apresentada que, se for localizada, poderá ser enviada à comissão. É interessante aí um aspecto e veja que resalto sempre a seriedade de V. S<sup>a</sup>, que podia até passar despercebido à comissão é que ontem, aqui, e estranhei isso de pronto e disse isso ao senhor presidente da comissão, não pude dizer isso ao senhor ministro, porque, infelizmente, S. Ex<sup>a</sup> ficou adoentado e cabia a todos nós respeitar o seu estado de saúde. Mas, mesmo com a informalidade de V. S<sup>a</sup>, o senhor ministro insistiu que o decreto de fevereiro aceitava e, mais tarde, vamos ver que V. S<sup>a</sup> abandona o campo da informalidade, para aprovar um parecer contrário a esse decreto, pelo decreto vazio e que contrariava o Decreto nº 2.300. Mas isso é problema do ministro que entendeu de... Mas o que é surpreendente é que sobre o outro decreto assinado pelo Sr. Presidente da República, o Ministro Dilson Funaro não teve conhecimento, não conversou com V. S<sup>a</sup>?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Não, não me consultou.

O SR. ITAMAR FRANCO — Quer dizer que esse saiu da lavra do gabinete do Presidente da República?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Não tenho informação.

O SR. ITAMAR FRANCO — Mas não saiu da lavra do Ministério da Fazenda?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Também não tenho essa informação. Pelo menos, não foi da lavra da Procuradoria.

O SR. ITAMAR FRANCO — Não saiu da lavra da Procuradoria. Perfeito! O Sr. Ministro disse que não tinha conhecimento, então, evidentemente, não poderia ter saído do Ministério. É uma dedução cartesiana. Se não saiu da Procuradoria do Ministério da Fazenda e se não saiu do Ministro, não saiu do Ministério da Fazenda.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Quanto a essa matéria, Senador, se me permite, eu gostaria de esclarecer. Como disse, as preocupações de ordem econômica, nas áreas técnicas, eram grandes e até a sucessão de decreto-leis e decretos sobre matérias indicam que havia preocupação constante. A matéria era examinada no Geipot, por vários ministérios, não só pelo Ministério da Fazenda, como pela Seplan, pela Sedap, entre outros; e os ministérios que administram contratos de obras e serviços provavelmente também vinham estudando a matéria e reunindo suas preocupações. De modo que é possível que tenha havido uma confluência, eu disse isso na exposição, de sugestões de ordem técnica em diversas secretarias de Estado. Mas é possível, pelo menos a experiência indica que isso deve ter ocorrido, mas, realmente, não tenho uma informação para dar de que a proposta partiu daqui ou dali. Ela, se V. Ex<sup>a</sup> me permite concluir, do ponto de vista técnico, quer dizer, na opinião de técnicos e, aí, volta aquela confusão entre contratos de direito privado, *lato sensu*, contrato com administração, entre revisão de preços de correção monetária de valores, essas confusões a nível técnico são muito comuns e se transpuseram para as propostas levadas ao Presidente da República. Então, eu diria até que procede a preocupação. Havia o fenômeno da elevação dos preços, a partir de outubro e novembro de 1986, os contratos em geral, mesmo os contratos entre os particulares, se tornaram inexecutíveis e a fim até de evitar uma comoção social, pelo menos um distúrbio social, com a insegurança da ordem jurídica, esses setores cogitaram de traçar normas, permitindo a revisão de preços, o reajuste de preços em contratos privados. O próprio Decreto-Lei nº 2.290, o decreto-lei do Plano Bresser, todos eles tratam dessa matéria, tratam de contratos com doze meses, com seis meses. Vinculam os reajustes à OTN ora índice de custos, índice de preço. Então, havia uma preocupação técnica muito grande — esse era o pano de fundo — em se dar tratamento jurídico que atendesse à situação de fato, criada pela elevação dos preços, na vigência do congelamento oficial, prescrito pelo decreto-lei do Plano Cruzado.

O SR. ITAMAR FRANCO — Já vou encerrar, Sr. Presidente.

Mas, de qualquer forma Dr. Cid, já havia um congelamento geral na Nação e V. S<sup>a</sup> se referiu muito bem aí ao problema do ágio. Ninguém também explica por que o Governo não aplicou, junto àqueles que se utilizavam do ágio, nenhuma ação normativa mais forte.

Mas, havia o decreto de congelamento. O Ministro concordou com o de fevereiro, mas não tomou

conhecimento do segundo, com a reciprocidade para novembro. Ninguém sabe. Ninguém sabe, o que induziu o Sr. Presidente da República a assinar esse famoso decreto.

O Dr. Consultor esqueceu das suas obrigações constitucionais, porque eu não acredito, Dr. Cid, que V. S<sup>a</sup> fosse concordar, por exemplo, que contratos que não contenham cláusula de reajuste de preço, as partes poderão incluí-la. Isso seria o maior absurdo. Isso não teria nem cabimento. E, agora, V. S<sup>a</sup> diz: mas o problema é de ordem econômica. Se havia o problema da ordem econômica, o Sr. Presidente da República não devia ter assinado o Decreto-Lei nº 2.300, que Sua Excelência mesmo vai contrariar.

Então, Sr. Presidente, nas minhas conclusões — não vou mais perguntar ao Dr. Cid — eu só lembraria e o nobre Relator, Senador Carlos Chierelli, lembrou, aqui, o art. 51, no seu § 2º do Decreto-Lei nº 2.300, que é bem claro, quando diz o seguinte:

“É vedado atribuir um fluxo financeiro retroativo aos contratos regidos por esse decreto-lei, bem assim às suas operações, sob pena de invalidade do ato.”

Então, se algum ato for praticado, esses atos serão invalidados, sejam eles quais forem, na ordem do Ministério dos Transportes, na ordem do Ministério das Minas e Energia, aonde ele se der, e, o que é mais grave, responsabilidade de quem lhe deu causa. E aí vem um problema complicado: a causa é de quem? A causa é do Senhor Presidente da República que assinou o decreto? Ou é causa do tesoureiro do Banco do Brasil? Ou é causa do tesoureiro do Ministério? Quem é que deu causa ao decreto? Só há uma pessoa que deu causa ao decreto, que é o Senhor Presidente da República.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Senador Maurício Corrêa.

O SR. MAURÍCIO CORRÊA — Sr. Presidente, eu gostaria de perguntar ao Dr. Cid Heráclito de Queiroz, porque eu cheguei um pouco atrasado, se houve representação da Procuradoria Geral da Fazenda ao Procurador da República quanto à inconstitucionalidade dos dois decretos em exame.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Nobre Senador Maurício Corrêa, não houve essa representação. E, se V. Ex<sup>a</sup> me permite, até pela via hierárquica, essa representação somente poderia ser encaminhada através da Presidência da República, naturalmente ouvida a Consultoria Geral da República. E, nessa manifestação, que tem o sentido de representação, este parecer foi submetido ao Ministro da Fazenda, com sugestão da audiência da Consultoria Geral da República.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Senador, V. Ex<sup>a</sup> me permite? Há uma incursão ligeira, em face dessa pergunta.

Mas, essa inconstitucionalidade não poderia ser invocada nas ações indenizatórias que a Procuradoria da Fazenda poderia promover? Quer dizer, ela promover essas ações contra alguém? A Procuradoria da Fazenda tomou medidas no sentido de reparar o dano causado e, aí, faria alusão a essa questão de inconstitucionalidade, mesmo porque a inconstitucionalidade, a essa altura, uma

vez argüida pelo Procurador-Geral da República e em provimento de jurisdição a decretar, de nada valeria porque os decretos já não estão mais produzindo consequências jurídicas, já não irradiam consequência alguma. Então, a pergunta, na linha da indagação do eminente Senador Maurício Corrêa, é se a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional tomou alguma providência no sentido de uma ação de indenização, para reparar o dano causado, dentro da qual, evidentemente, faria alusão a essa inconstitucionalidade.

**O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Sr. Presidente,** não houve essa iniciativa, nem cabia, data *venia*, porque, como esclareci aqui, quando a questão, no Plano do Ministério da Fazenda, foi ventilada, através de iniciativa de procuradorias regionais, logo se cuidou de advertir a essas procuradorias, quer dizer, ao tempo em que se elaborava um parecer, através de uma circular, de que elas deviam se abster de aprovar essas minutas, e, sem essa aprovação, os contratos não foram celebrados.

Então, eu tenho para mim que, no âmbito do Ministério da Fazenda, não deve ter ocorrido, pelo menos ao que eu tenho informações, nenhum caso de reajuste com base nesses decretos; em outras palavras, enquanto elaborávamos esse parecer, adotamos uma medida cautelar, que foi a de sustar o andamento dos processos em que são solicitadas a aprovação das minutas, ao mesmo tempo em que sugerimos ao Ministro da Fazenda fosse o assunto levado a instância superior...

**O SR. PRESIDENTE (Jose Ignácio Ferreira) —** Não. V. S<sup>a</sup> propôs a revogação dos dois decretos; propôs expressamente no parecer da Fazenda. Está aqui eu vou ler para V. S<sup>a</sup>.

**O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ —** Não é preciso; eu me lembro disso.

Então propus e aguardamos a decisão do superior.

**O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) —** V. S<sup>a</sup> entendia que eram inconstitucionais os dois decretos. Em face disso,...

**O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ —** Nós falamos em inconciliados os decretos-leis.

**O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) —** Inclusive, chega a citar, no seu entendimento de inconstitucionalidade, o § 3º, do art. 53, e chega a citar a lei de introdução ao Código Civil. Foi como respaldo do seu entendimento; quer dizer, V. S<sup>a</sup>; considerava inconstitucionais os dois decretos.

Continua o Sr. Senador Maurício Corrêa.

**O SR. MAURÍCIO CORRÊA —** Quer dizer que não houve a representação, porque V. S<sup>a</sup> teria que seguir a tramitação hierárquica adequada, do Ministro da Fazenda ao Presidente da República.

**O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ —** Exatamente.

**O SR. MAURÍCIO CORRÊA —** Nós sabemos, é claro, que, por uma questão de hierarquia jamais o Procurador-Geral da República iria representar, ou argüir, perante o Supremo Tribunal, uma norma que teria sido autorizada, ou editada pelo Presidente da República, na medida em que exer-

ce cargo de confiança. Por isso, S. Ex<sup>a</sup> se manifestou, inclusive, quanto às discussões que nós travamos aqui na Constituinte — e vai uma discussão *a latere* — no sentido de ampliar o leque de quem tem a competência legal para argüir a inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

Por outro lado, V. S<sup>a</sup> é um antigo Procurador-Geral da Fazenda e parece que já serviu lá a uns quatro ministros, não é?

**O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ —** Perfeito.

**O SR. MAURÍCIO CORRÊA —** V. S<sup>a</sup> já deve ter quinze anos de Procurador-Geral?

**O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ —** Nove anos.

**O SR. MAURÍCIO CORRÊA —** V. S<sup>a</sup> sabe que, na relação de emprego entre patrão e empregado, o advogado, que é empregado, não está subordinado, na parte técnica, ao comando do patrão. Inclusive, a jurisprudência já fixou o seu entendimento no sentido de que qualquer demissão, feita, de empregado que tenha se indisposto tecnicamente contra o seu patrão, essa decisão foi favorável no sentido da convalidação da relação do contrato de emprego. No serviço público, evidentemente, a situação é difícil, inclusive, quando se exerce um cargo de confiança.

Com todo o respeito, a V. S<sup>a</sup> a sua imobilização no que tange a procedimentos mais amplos, no que tange ao cumprimento da sua obrigação técnica, não seria sido conduzida pelo receio da sua exoneração?

**O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ —** Não, absolutamente! Eu até invoco o fato de ter sido convidado a permanecer no cargo por seis ministros da Fazenda, em governos diferentes, de posições políticas diferentes. Isso me deixa extremamente à vontade para declinar desse cargo a qualquer momento, até porque, já tendo completado o tempo para a minha aposentadoria, a minha permanência, permita-me, sem falsa modestia, tem o sentido de homenagear os dois últimos ministros, quando eu já completava o tempo de exercício. Se V. Ex<sup>a</sup> me permite, eu não tinha, dentro das minhas obrigações, por que tomar iniciativa mais ampla; pelo contrário, penso até que a nossa iniciativa não teve paralelo na administração pública. Pelo menos, não chegou ao nosso conhecimento, porque a administração pública é hoje extremamente grande, como V. Ex<sup>a</sup> conhece, ela se compõe de diversos ministérios, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, por isso, não chegou ao nosso conhecimento iniciativa semelhante de considerar os decretos inconciliáveis ou contrários ao Decreto-Lei nº 2.300. Isso até, de certa forma, nos preocupou, porque, é claro, em todos nós existe o sentimento da autocritica. Será que a nossa posição é exagerada, extremamente fazendária? Eu disse aqui que a Procuradoria faz uma leitura fazendária dos textos. É tida como rígida. Os contribuintes dizem isso, e os advogados contribuintes reiteram isso, em suas petições.

Desta forma, nesse cenário, a nossa posição já foi isolada, e, portanto, foi ampla e singular. Além disso, quero crer que fizemos o que nos cabia. Quer dizer, procuramos, através de uma circular, advertir os diversos órgãos do Ministério de que deveriam se abster de assinar contratos

ou de termos executivos incorporando a cláusula de reajustamento de preços, que não previstas nos contratos originários, na forma do Decreto-Lei nº 185, enquanto não se recebesse uma orientação superior e, ao mesmo tempo, o digno Procurador Leon Szklarowsky trabalhou na elaboração do seu parecer, o que evidentemente não se faz em um dia, e tão logo ele o concluiu, nós o aprovamos e submetemos ao Ministro da Fazenda, com as sugestões que o nobre Senador Itamar Franco ressaltou, de que fosse ouvida a Consultoria Geral da República, que é o órgão competente, para se fixar a orientação uniforme em assuntos de interesse de toda a administração.

A partir daí, *data venia*, só nos cabia aguardar essa orientação, essa decisão superior. Então, tenho a impressão de que adotamos as medidas que seriam possíveis de se adotar naquele momento. Além disso, a própria cópia do parecer, que complementa esse telex circular, foi encaminhada também às procuradorias regionais, para conhecimento, com mais detalhes, da razão de ser do telex circular, ou seja, o porquê de nós estarmos recomendando a sustação dos processos originados por pedidos de reajustamento de preços. Era isto o que eu gostaria de esclarecer.

**O SR. MAURÍCIO CORRÊA —** V. S<sup>a</sup> conclui, no seu parecer, que teve o seu endosso, que os dois decretos são ilegais, portanto, inconstitucionais, porque não teriam obedecido à gradação, na medida em o decreto-lei se superpõe ao decreto regulamentar. É claro que a conclusão é no sentido de encaminhar um ato lesivo ao Erário Federal, porque, mantendo-se a posição oficial do Presidente da República, isso teria gerado consequências desastrosas dentro do universo do resto também desses contratos. É claro que não se teria condições de mencionar, em termos de cifras, qual seria esse prejuízo, porque seria uma abrangência de vários ministérios e de estatais.

V. S<sup>a</sup> está consciente de que, tendo, por exemplo, quem sabe, o uso da ação popular à sua disposição, não seria do seu dever, como dono dessa verdade, nesse momento de ter tentado impetrá-la, ajulzá-la perante o Supremo Tribunal Federal?

**O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ —** V. Ex<sup>a</sup> se refere à hipótese de uma ação popular que eu propusesse contra o Presidente da República?

**O SR. MAURÍCIO CORRÊA —** Sim. A ação popular pode ser promovida por qualquer cidadão brasileiro.

**O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ —** *Data venia*, não cogitei, nem cogitaria disso. Entendo que tenho o dever de obediência. Na administração, o funcionário, pela Lei nº 1.711, é sujeito ao dever de obediência. O que lhe cabe fazer — eu disse isto no início da exposição — é, diante de um ato que ele considere ilegal, representar de alguma forma, por um parecer, ofício ou nota, a seu superior hierárquico. Não tenho a qualidade, o titular do cargo de Procurador-Geral da Fazenda, não tem, evidentemente, a qualidade e o nível de competência do Chefe do Ministério Público a que V. Ex<sup>a</sup> se referiu. V. Ex<sup>a</sup> mesmo admitiu, se me permite, com todo respeito, admitiu que o Procurador-Geral da República não faria isso, não argüiria a inconstitucionalidade dos decretos



do Presidente, porque ele exerce um cargo da confiança do Presidente.

Quero crer que se amanhã julgar que deva ingressar com uma ação popular contra qualquer autoridade, qualquer órgão, claro, eu me veria na obrigação de pedir demissão antes, porque entendo que essa iniciativa não será compatível com a relação de confiança que existe entre um título de um cargo em comissão que é um cargo em confiança e o titular dessa confiança que, no meu caso, são dois: o Ministro da Fazenda e o Presidente da República.

O SR. MAURÍCIO CORRÊA — No caso do Procurador-Geral da República a hipótese é mais grave porque ele tem obrigação de arguir inconstitucionalidade, só que com receio da sua exoneração, ele não tomou essa providência.

Agora, Dr. Cid, V. S<sup>a</sup> está ciente, consciente de que esses decretos provocaram essa sangria, vamos dizer, no déficit público, foram pagamentos que não teriam respaldo da legalidade? V. S<sup>a</sup> está plenamente convencido disto, pela conclusão do seu parecer, é certo? Porque se eles são ilegais são inconstitucionais, evidentemente se não produzissem efeito de natureza pecuniária praticamente eles não teriam significado, então, eles são inconstitucionais não só porque ferem a lei, mas, porque também são lesivos ao patrimônio público, certo? A sua conclusão é esta?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — A colocação de V. Ex<sup>a</sup> é extremamente técnica, nesse ponto, peço vênia para insistir, o funcionário tem o dever da obediência e tem os canais próprios para se manifestar.

No momento em que o parecer foi emitido, evidentemente eu não tinha conhecimento do procedimento, e não tenho até hoje, do procedimento adotado pelos demais ministérios, são vinte e tantos, são inúmeras autarquias, não temos conhecimento oficial, formal, ou mesmo informal, do que ocorreu nos demais ministérios.

Tomei conhecimento pelos jornais, recentemente, de notícias sobre até cifras exageradas de valores pagos a título de ajuste com base nesses decretos, mas, eu não tenho essa informação em caráter oficial e, sinceramente não sei do que ocorreu nos demais ministérios.

O parecer do Dr. Leon, até para justificar a proposta de audiência da Consultoria Geral da República, cita dois aditivos assinados por outro ministério que teriam por base o Decreto nº 94.042, porque o resumo dos aditivos foram publicados no *Diário Oficial*.

Mas, não era nosso dever acompanhar pela leitura os contratos que se assinam em todos os ministérios, não tenho conhecimento oficial do que ocorreu nos demais departamentos de administração nem da extensão desses pagamentos, e a caracterização de dano ou de prejuízo ou tudo o mais dependeria de uma posição oficial que a Consultoria Geral da República viesse a adotar e levasse à própria decisão do Presidente, pois, como sabe V. Ex<sup>a</sup>, os pareceres do Consultor-Geral da República, uma vez aprovados pelo Presidente da República, têm a forma de decreto. Então, dado o parecer, ou concluiria a conclusão da forma do que nós, que os decretos são contrários ao Decreto-Lei nº 2.300, eles estariam revogados pela simples aprovação do parecer, ou o parecer do Consultor, ao contrário, reafirmaria a legalidade

dade desses decretos e me restaria cumprir a decisão do Consultor ou não, ou me afastar ou alguma coisa assim.

Eu li, há dias nos jornais declarações do Consultor-Geral da República de que ele entende que os dois decretos seriam legais porque ajustados ao decreto-lei do Plano Cruzado.

O SR. MAURÍCIO CORRÊA — Deve ser a cláusula **Rebus sic stantibus**.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — É possível.

Eu mencionei aqui, Senador, que vi nas áreas técnicas e até mesmo no trato posterior da matéria, extrema confusão entre esses termos que são do conhecimento de advogados, revisão de preços confundidos com reajuste monetário, e o desconhecimento da cláusula **Rebus sic stantibus** porque o Decreto-Lei nº 2.300 inovando e, incorporando o que era um princípio da doutrina, e decisões já consagradas pela jurisprudência, o decreto-lei incorporou a teoria da imprevisão e no seu art. 55 permite a revisão de contratos naquelas hipóteses em que fatos, o chamado Fato do Príncipe rompe o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Eu diria, até.

O SR. MAURÍCIO CORRÊA — Só que o Fato do Príncipe é do próprio príncipe.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Sim, mas o Fato do Príncipe sempre é do príncipe. Sempre é do príncipe. O fato foi o Plano Cruzado. Claro, ele gerou, como eu disse, aqui, consequências econômicas e jurídicas imensas. Ele, de início, revogou o instituto da correção monetária, a que a sociedade já estava acostumada, e se criou, pressupostamente, uma moeda estável, diante da qual os cruzeiros se desvalorizavam. Parecia-nos nessa ocasião, que os reajustes monetários previstos nos contratos celebrados antes do Plano Cruzado eram reajustes calculáveis sobre valores expressos em cruzeiros, e não sobre cruzados. E, a partir desse ponto, as discissões foram imensas. Agora, já os técnicos, as pessoas de formação econômica, preocupavam-se mais com o efeito real da elevação dos preços, a partir de outubro/novembro de 1986, gerando a impossibilidade da execução dos contratos. E a solução, no meu entender, falando genericamente, estaria no recurso à teoria da imprevisão, que o Decreto-Lei nº 2.300 já abraçava.

O SR. MAURÍCIO CORRÊA — Eu até admito, Dr. Cid, que o Governo possa ter dado esta interpretação do fato do príncipe, ou da cláusula **Rebus sic stantibus**, ou, mais comumente, teoria da imprevisão. Só que, argumentando sobre a conveniência da sua aplicação, o órgão competente seria o do Poder Judiciário, para definir a existência desse fato, e não o Governo atribuir-se essa condição. Então, parece-me que, na medida em que o Presidente da República, e aqui vai uma avaliação pessoal minha, que será, inclusive, trabalho do relator, mas até onde eu estou verificando, não tenha dúvida nenhuma, com o maior respeito a quem pensa em sentido contrário, que há crime de responsabilidade do Presidente da República, até agora, pelas evidências que aconteceram aqui. Não sei qual será a conclusão do Relator, não sei qual será a nossa conclusão. Mas se V. S<sup>a</sup> pondera, como um técnico, como um consultor do Ministério da Fazenda, um Procurador-Geral da Fazenda, de que dois decretos são

ilegais, são inconstitucionais, e, mesmo assim, eles permitem que eles continuem a produzir efeitos, houve, aí, uma exacerbação de poder, que evidentemente, terá de ser definida através de um procedimento legal.

Agora, como última indagação, eu gostaria que V. S<sup>a</sup> explicitasse sobre o art. 88, do Decreto-Lei nº 2.300, quanto aos seus feitos **ex tunc** e **ex nunc**, na medida em que ele define a retroação até 21 de novembro de 1986. V. S<sup>a</sup> tem o decreto, em mãos, aí?

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — A respeito disso, eu pediria, aditando ao que o eminente Senador Maurício Corrêa enunciou, queria solicitar a V. S<sup>a</sup> a seguinte informação: o art. 88 do Decreto-Lei nº 2.300, preceitua que suas disposições não se aplicam às licitações e contratos anteriores à sua vigência. Muito bem! Segundo o art. 88, essas disposições não são aplicáveis às licitações e aos contratos anteriores à sua vigência. Ambos os decretos, porém, na sua abertura, o Decreto nº 94.042 e o Decreto nº 94.233, na sua abertura, falam, claramente, no art. 55, inciso II, alínea d do Decreto-Lei nº 2.300. Então, eles se respaldam na sua abertura, no Decreto-Lei nº 2.300. Também por isso, pela alusão expressa que eles fazem ao Decreto nº 2.300, eles são nulos? Porque eles invocam um decreto, que é o 2.300, que proíbe, no art. 88, a aplicação de suas disposições às licitações e aos contratos anteriores à sua vigência. Se eles se respaldam em um decreto que proíbe fazer aquilo pelo qual se dispõem, ou seja, permite, que é o de fevereiro, e o outro impõe o reajustamento, se ambos dispõem sobre o que o Decreto-Lei nº 2.300 claramente proíbe, e eles o invocam, como respaldo para a sua exigência, também por isso eles são nulos, também por essa razão, sobre todas as outras e também por essa, os dois decretos são nulos. V. S<sup>a</sup> concorda com esse enfoque?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Nós não examinamos os decretos por esse enfoque, mas eu li declarações do Consultor-Geral da República de que os dois decretos que eles mencionam, o primeiro menciona o Decreto-Lei nº 2.284, de 1986, art. 35, § 2º, que é o Plano Cruzado, esse decreto, esse preceito facultaria ao Executivo a regulação total e parcial do congelamento de preços, eu li as declarações de S. Ex<sup>a</sup> o Consultor-Geral da República, na linha de que os dois decretos, na verdade, estavam dando aplicações a essa competência legal, que está fixado no decreto-lei do Plano Cruzado.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Mas e a referência ao 2.300?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Havia referência também ao 2.300. Com relação ao 2.300, é claro, os efeitos financeiros, segundo entendendo, seriam concedidos pelo segundo decreto, 24.233, a partir de 21 de novembro de 1986, que é exatamente a data do Decreto-Lei nº 2.300 mas, não me atreveria a emitir uma opinião conclusiva a esse assunto por que realmente não o examinei.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Mas, V. S<sup>a</sup> então mantém a razão. Por essa razão eles não são vazios, mas pela outra V. S<sup>a</sup> mantém a sua afirmação contida no seu parecer, de que

propõe a revogação dos dois decretos, por inconstitucionalidade. Por outras razões, esta nova que é o fato deles serem absolutamente vazios, por se referirem a um diploma que proíbe expressamente aquilo a que ele se refere, V. S.<sup>a</sup> se abstém naturalmente de opinar, mas mantém — e com essa vai uma nova indagação — reafirma o que propôs no seu parecer, que é a revogação dos dois decretos, o que só foi feito depois da irradiação de todos os seus efeitos.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Nós reafirmamos o parecer. Eu propus que fosse, e já a esse tempo tramitava na administração projeto e decreto revogando os dois. Então, o que nós acolhemos foi a proposta do procurador, depois de registrado, no sentido de que fossem colhidas informações, pelas autoridades superiores, sobre o desfecho dessa proposta de um decreto revogando os dois, já havia, não precisava formular. A segunda proposta da procuradoria foi a de que, quando vigentes os decretos, e menos em razão dos seus efeitos, fosse solicitado o parecer da Consultoria Geral da República.

O SR. MAURÍCIO CORRÊA — Queria que fosse explicada a sua opinião com relação aos efeitos.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Achei que eu tinha respondido. Se V. Ex.<sup>a</sup> me permite? Acho que eu disse há pouco, talvez não tenha sido claro, não examinei o assunto. Estou tomando conhecimento do argumento neste momento. O art. 88, de fato, não se aplica aos contratos de licitações anteriores, assinados anteriormente. O que posso trazer como informação é o que eu li, como declaração da imprensa, feita pelo Consultor da República, na linha de que, na razão disso, a razão dos decretos estaria não no 2.300 e sim no 2.284, como sendo um descongelamento dos preços constantes dos contratos. Posso até acrescentar, sem fugir à discricção, que em caráter informal ele me deu essa informação, de que no entendimento dele os decretos se ajustam ao decreto-lei do Plano Cruzado. É uma interpretação jurídica que certamente será abordada por S. Ex.<sup>a</sup> se for de fato convocado para prestar depoimento nesta Comissão.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Muito bem.

Senador Chagas Rodrigues, tem V. Ex.<sup>a</sup> a palavra.

O SR. CHAGAS RODRIGUES — Ilustre Dr. Procurador da Fazenda, inicialmente permita que recorde que antes de ser deputado federal, estive no Ministério da Fazenda, mediante concurso, tive sorte, obtive o 2.<sup>o</sup> lugar, fui Assistente Jurídico do Ministério da Fazenda, a que V. S.<sup>a</sup> hoje serve com muita dignidade. Compreendo o drama de V. S.<sup>a</sup> por ter sido eu servidor público e por ser hoje congressista.

Mas, depois dessas minhas homenagens a V. S.<sup>a</sup> e a todos os procuradores da Fazenda perguntaria o seguinte: a Procuradoria Geral hoje examina os decretos teoricamente, **in abstracto** ou apenas como se deu no caso concreto, para saber se uma pretensão tem base legal?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Nobre Senador, também tenho toda a honra de me dirigir a V. Ex.<sup>a</sup>, que foi um procurador da Fazenda Nacional e quero esclarecer que de uma maneira

geral a Procuradoria se manifesta sobre casos concretos; quer dizer questões jurídicas suscitadas pelos interessados, ou por órgãos públicos, pelos diversos órgãos do ministério, ou seja, além dos processos, das consultas originadas por pedidos, requerimentos das partes em geral, do particular em geral, também questões como constitucionalidade e legalidade de atos da administração são examinadas por solicitação do ministro ou de outras autoridades fazendárias. Não cabe à Procuradoria uma espécie de função que eu diria seria mais típica de ministério público, de fiscal da lei, de verificar se todas as leis são constitucionais e todos os decretos são legais, não há esta competência. É claro que sempre que há a convicção de que um determinado ato se enquadra nessa situação, a Procuradoria procura alertar os seus superiores hierárquicos. Em relação aos decretos, como disse aqui, além do parecer, antes mesmo que eles fossem baixados, atendendo a uma consulta informal do gabinete do então ministro da Fazenda, houve também uma resposta informal sobre as características que julgamos pertinentes desses dois atos, aliás do primeiro ato porque do segundo não fomos ouvidos.

O SR. CHAGAS RODRIGUES — Destaco no parecer a que se fez referência aqui, o parecer da Procuradoria, a coragem cívica e o espírito público do Procurador e de V. S.<sup>a</sup> Aqui lemos no item 39 do parecer: "sob qualquer prisma que se estude o decreto em questão, este encontra barreiras intransponíveis para sua eficácia e vigência, porque impõem reajustes com efeitos retroativos durante o congelamento de preços. Suspenso que fosse aquele, seu reajustamento deveria aplicar-se sempre a partir desta data e nunca atingir o passado, ferindo o ato jurídico perfeito, e no caso, o contrato, "lei entre as partes" em colisão total com o art. 153, § 3.<sup>o</sup>, da Constituição Federal e com o art. 6.<sup>o</sup> do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, Lei de Introdução ao Código Civil".

O parecer, logo em seguida, na conclusão nº 44, alínea "a", diz: "A administração pública não pode pagar despesas contratuais não previstas no respectivo instrumento ou seu aditamento". E em seguida: "O Decreto nº 94.042 — e o que li antes foi sobre outro decreto, de nº 94.233 — então, também sobre o de nº 94.042, é vazio, porque contraria expressas disposições legais.

De modo que a Procuradoria da Fazenda deu pela ilegalidade e inconstitucionalidade dos decretos; e V. S.<sup>a</sup>, aqui, vê: "De acordo"; e o nome de V. S.<sup>a</sup>

Não há a menor dúvida de que, para a Fazenda, os dois decretos são, não apenas ilegais mas inconstitucionais.

O eminente Senador Marcondes Gadelha, a quem rendo minhas homenagens, teve oportunidade de ferir o problema da ilegalidade e o da inconstitucionalidade. Entende S. Ex.<sup>a</sup> que a matéria não é assim tão pacífica, e invocou o art. 88 desse decreto-lei, que diz: "O disposto neste decreto-lei não se aplica às licitações e aos contratos instaurados e assinados anteriormente à sua vigência."

Mas acontece que o art. 85 dispõe: "Aplicam-se aos Estados, município, Distrito Federal e territórios as normas gerais estabelecidas neste decreto-lei."

E, antes, o 83 que é o mais importante, diz: "As obras, serviços, compras e alienações realizadas — para o futuro — pelos órgãos dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Tribunal de Contas, regem-se pelas normas deste decreto-lei no que couber".

Então, tenho para mim, de acordo com o pensamento da Procuradoria, que o decreto-lei, no que fosse possível, no que coubesse, aplicar-se-ia aos atos passados; claro que não poderia disciplinar aquilo que já havia sido realizado. E temos aqui o art. 13 que diz: "nenhuma compra será feita"; é evidente; "será" é para o futuro. Mas, em tudo o que fosse possível, ele se deveria aplicar aos casos anteriores. Isto deduzimos deste preceito, quando ele faz uma referência: no que couber, a atos realizados.

Por outro lado, uma coisa é o contrato outra o reajuste. O reajuste é ato posterior ao decreto-lei.

Quero esclarecer isto, na esteira do pensamento de V. S.<sup>a</sup>. Mas há — e se o nobre Senador Marcondes Gadelha permitir, para, de plano, afastar o assunto — se, pelo art. 88, o disposto neste decreto-lei, não se aplica às licitações e aos contratos instaurados e assinados anteriormente, então, não se justificaria que na edição dos dois decretos se fizesse uma referência expressa, porque eram atos anteriores.

De modo que o pensamento é este: não se aplica, porque uma lei não se pode aplicar a fatos anteriores; entretanto, os fatos anteriores, naquilo em que estão sob a égide da lei nova, ela os disciplina. No caso, seriam os reajustes. É o meu ponto de vista.

Agora, perguntaria a V. S.<sup>a</sup>: o Ministro da Fazenda não foi ouvido? A Procuradoria não foi ouvida, nem no primeiro, nem no segundo.

Quanto ao primeiro decreto, o Sr. Ministro da Fazenda, certo de que a Consultoria Geral da República havia sido ouvida, concordou com o primeiro, o Deputado nº 94.042, porque, do ponto de vista econômico, pareceu-lhe razoável.

Quanto ao segundo decreto, ele nos disse, aqui, ontem, que, do ponto de vista econômico, foi altamente nocivo, prejudicial à Fazenda, e só o assinou, por uma questão até de, talvez, no último momento, para não parecer desleal, ele não havia sido ouvido, o decreto foi publicado à sua revelia.

Perguntaria ao nobre Procurador da Fazenda: V. S.<sup>a</sup> sabe quem encaminhou esse decreto, esse último, Decreto de nº 94.233, ao Senhor Presidente da República?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Senador Chagas Rodrigues, infelizmente, não tenho essa informação. Realmente o decreto, quando projeto, não foi examinado pela Procuradoria e não tenho conhecimento de sua origem.

O SR. CHAGAS RODRIGUES — Então, V. S.<sup>a</sup> não tem conhecimento da minuta assinada pelo Presidente?

Li pelos jornais que o Dr. Consultor-Geral da República também não foi ouvido sobre esse decreto. O Ministro da Fazenda não foi ouvido, V. S.<sup>a</sup> também não foi, mas poderia ter sido. Não foi ouvido e, evidentemente, não sabe quem encaminhou.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Exatamente.

O SR. CHAGAS RODRIGUES — Agora, V. S<sup>a</sup> falou em decreto e em lei. Evidentemente que V. S<sup>a</sup> é um homem conhecedor profundo e sabe que a lei, pela sua natureza, é um ato complexo. Quando se promulga uma lei, as duas Casas do Congresso se pronunciam, como as Comissões competentes. O Presidente da República houve por bem sancionar e promulgar. É um ato complexo.

O decreto, pela sua natureza, é um ato de exclusiva responsabilidade do Presidente da República. Ele tem a responsabilidade única. Dir-se-ia que essa responsabilidade é repartida com os órgãos técnicos o Consultor Jurídico e o outro mas, ainda, em última análise, são pessoas da absoluta confiança do Presidente, escolhidas por ele. Haveria uma culpa, pelo menos, univigilando.

De modo que, se os dois decretos foram ilegais, mais do que isso, foram inconstitucionais — e até agora não sabemos quem Sua Excelência o Senhor Presidente da República ouviu, quer do ponto de vista técnico-econômico-financeiro, quer do ponto de vista jurídico-constitucional concluo — é uma conclusão minha — até que provem o contrário, pela responsabilidade de Sua Excelência o Senhor Presidente da República.

Estou satisfeito com os esclarecimentos de V. S<sup>a</sup>

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — V. Ex<sup>a</sup> terminou?

O SR. CHAGAS RODRIGUES — Terminei.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Dr. Cid, antes de passar a palavra ao Senador Marcondes Gadelha, queria indagar de V. S<sup>a</sup> o seguinte: volto a insistir na questão do reconhecimento pela Procuradoria Geral, da inconstitucionalidade dos dois decretos, aliás, o Supremo Tribunal Federal já admitiu a responsabilidade da Administração, por ato baseado em decreto considerado inconstitucional — RDA 2.042. Aquela linha hierárquica a que V. Ex<sup>a</sup> se referiu seguramente poderia e, mais até, deveria ter sido seguida para efeito de obtenção da arguição da inconstitucionalidade dos dois decretos que V. S<sup>a</sup>, aprovando parecer do Sr. Procurador, reconheceu. E como a inconstitucionalidade não pode ser presumida, V. S<sup>a</sup> certamente seguiria aquela linha hierárquica para obtenção da arguição, pelo Procurador-Geral da República, e do seu reconhecimento pelo Supremo Tribunal Federal.

Agora, não o tendo feito, insisto em saber por que a Procuradoria da Fazenda não toma as medidas necessárias no sentido de obter a indenização do dano ocorrido. Quer dizer, afinal, sendo ineficazes os dois decretos normativos, a Procuradoria da Fazenda Nacional pode e deve mover as ações indenizatórias contra: 1 — os funcionários que teriam pago, indevidamente, isso que se considerava que causou uma lesão em torno de 600 milhões de dólares; 2 — contra os que indevidamente receberam esses valores, porque os funcionários precisam ser responsabilizados — e aqui há um questionamento sobre qual funcionário deveria ser responsabilizado, mas alguém deverá ser responsabilizado. Segundo, aqueles que indevidamente receberam esses valores.

Essa a indagação que volto a fazer: por que a Procuradoria da Fazenda, considerando o fato,

parece que hoje é notório, a essa altura, o reconhecimento, porque até mesmo aqueles que na área econômica entendem que era devido, presumem, e já chegam até, como o Ministro Funaro chegou à conclusão de que juridicamente também os decretos são inconstitucionais e lesivos aos interesses do País. De maneira que, a essa altura, fica a pergunta: por que a Procuradoria da Fazenda não promove medidas no sentido de ressarcir os cofres públicos quanto ao prejuízo havido?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Pois não, Sr. Presidente. V. Ex<sup>a</sup> diz com muita felicidade que os atos levam à presunção de ilegalidade. Então os decretos são legais para a administração pública, a não ser que o órgão competente assim o declare a contrário, ou seria o Judiciário ou o Tribunal de Contas ou a própria Consultoria Geral da República, no seu parecer, que tem força normativa para a administração, ou neste caso, antes de qualquer providência, se sugeria a revogação dos decretos. A Procuradoria Geral da Fazenda não poderia tomar iniciativa nessa direção enquanto não houvesse uma decisão superior, ela não age *sponte sua*. Sobre tudo, V. Ex<sup>a</sup> colocou bem a questão da possibilidade de ações judiciais, ações contra os responsáveis, ações contra os empreiteiros ou fornecedores que porventura tenham recebido parcelas a título de reajuste, com base nesse decreto. Essas ações só podem ser propostas pela Procuradoria Geral da República, a Procuradoria da Fazenda tem atuação em juízo, ela não pode tomar iniciativa da propositura em ação judicial. Essa é a competência da Procuradoria Geral da República.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Mas pode sugerir. Sempre me refiro àquela linha hierárquica a que V. S<sup>a</sup> aludiu para esse procedimento. Quer dizer, a sugestão não veio.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — A sugestão não foi dada e não cabe, *data venia*, porque não há a decisão superior que recorrer; seria estranho que eu propusesse ao ministério público que, por sua vez, ingressasse em ações judiciais se eu, primeiro, não tenho a decisão superior reconhecendo que esses decretos contrariariam o Decreto-Lei nº 2.300, ou que acolhesse a tese do parecer ao contrário, pode ocorrer que a decisão seja em outra direção. Sabemos que as teses jurídicas são ricas, o Consultor-Geral da República já declarou isso aos jornais, os decretos seriam legais e constitucionais, porque se ajustariam ao Plano Cruzado.

Agora, um outro ponto, Sr. Presidente, é que ao que se sabe, no Ministério da Fazenda esse fato não ocorreu, por força daquelas medidas cautelares que foram adotadas, e não teria ação também sobre fatos ocorridos em outros ministérios, em outros departamentos da administração. Cada ministério, cada autarquia dispõe de seu órgão jurídico, com atribuições na sua respectiva área de competência.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Sr. Procurador, volto a insistir, porque V. Ex<sup>a</sup> afirmou na sua exposição inicial que é guardião do interesse da fazenda nacional, a Procuradoria é guardiã. Quer dizer, a Procuradoria expende a sua opinião dentro da visão crítica que lhe é permitida legalmente, exercita e afirma num parecer que

foi aprovado por V. S<sup>a</sup> que os dois decretos “são legais e inconstitucionais.” Esse fato já foi mencionado aqui em várias oportunidades. No Decreto nº 94.042 diz V. S<sup>a</sup>, que aprovou o parecer, que o decreto é vazio e que contraria disposições expressas de lei. A Procuradoria da Fazenda entende assim e a administração não se move em função desse entendimento, as coisas permanecem como se nada tivesse ocorrido. Quer dizer, V. S<sup>a</sup> continua no seu cargo, não há nenhuma manifestação sua, enfim, a República não se abala, o que me parece uma coisa gravíssima. Há um entendimento jurídico de V. S<sup>a</sup>; há um entendimento, inclusive, de figuras, como o ex-Ministro Dilson Funaro, certamente se inteirando do assunto, pelo plano jurídico, também nesse sentido. Quer dizer, há um entendimento de toda a sociedade civil daquilo que ela tem de mais legítima, a Ordem dos Advogados, juristas da maior expressão do país mas, sobretudo, o que parece que deva ser enfocado aqui, o que é específico na área de V. S<sup>a</sup> V. S<sup>a</sup> entende assim e a administração não faz nada; a república, que tem o dever da transparência e da visibilidade, que é marca registrada da república, um *res publica*, permanece tudo como se nada de anormal estivesse existindo.

Pergunto o seguinte: V. S<sup>a</sup> tem um entendimento, ninguém se sensibiliza com o seu entendimento e V. S<sup>a</sup> continua mantendo o mesmo entendimento e continua mantendo a mesma ocupação do cargo? Tenho, e devo dizer alto e bom som, o maior respeito por V. S<sup>a</sup>, pela sua cultura jurídica pela sua alta dignidade, isso inclusive, é coisa notória, mas é estranho por que não saísse círculo e queremos encontrar alguém que diga: achei assim e a consequência do meu entendimento foi esta. Quer dizer, não há então consequência nenhuma? V. Ex<sup>a</sup> se considera um homem vassallo do entendimento de outros, quando o entendimento jurídico é ou não é. Uma coisa não pode ser e não ser ao mesmo tempo. O entendimento de V. S<sup>a</sup> que, por sinal, é respaldado pela quase unanimidade da sociedade brasileira, pode não ser respaldado pelo estado brasileiro, e aí entende-se União, Executivo, e parcelas do Executivo, ainda mais. Mas esse entendimento, que para mim é o bastante, contra tudo o mais que fosse, mas é o entendimento de V. S<sup>a</sup> e ele então se queda diante de uma realidade que, aparentemente, só existe no plano de setores do Executivo. É isso que pergunto: não há consequência nenhuma, V. S<sup>a</sup> continua entendendo que vai continuar como está? Nenhuma ação de indenização vai haver, nenhum procedimento de V. S<sup>a</sup>, no sentido de reafirmar o seu entendimento, vai existir? Continua tudo como está Dr. Cid?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Pois não Presidente, e muito grato pela gentileza de V. Ex<sup>a</sup> mas tentarei colocar de novo a questão.

O funcionário está jungido, e é possível que isso pareça um paradoxo, pela sua jurisdição, pela sua competência legal; eu não posso praticar atos que extrapolem a minha competência legal; eu não posso, por exemplo, lavrar um auto de infração, a competência é dos funcionários da Receita Federal.

Insisto, se V. Ex<sup>a</sup> me permite, compreendo a colocação de V. Ex<sup>a</sup>, acho inteiramente hábil em dizer que no Ministério da Fazenda, pelo menos se a nossa circular foi atendida, ressalvo sempre,

ainda não se fez um levantamento sobre isso, o pressuposto, ainda que se entenda que a minha posição está correta, como V. Ex.<sup>a</sup> parece concordar, ainda que o nosso entendimento esteja correto e que o mesmo venha a ser perfilhado em instâncias superiores e que o pagamento, na desconformidade dessa colocação, pagamentos feitos na conformidade com os decretos sejam lesivos ao erário, ainda assim, não tivemos conhecimento desses pagamentos, a não ser, agora, que a matéria tomou-se pública, pelo noticiário dos jornais. No âmbito do Ministério da Fazenda e a minha ação está restrita ao Ministério da Fazenda, a suposição é de que não têm ocorrido pagamentos de parcelas, a título de reajustes de preço, com base nos dois decretos.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — V. S.<sup>a</sup> está fazendo uma afirmação? Quer dizer, não houve?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — É, não deve ter havido. Não tenho informações de que tenha ocorrido. Suponho que a circular tenha sido atendida e que nenhuma procuradoria tenha aprovado minuta de contrato, com tal cláusula que, portanto, não tenham sido feitos pagamentos, mas não posso, claro, fazer a ressalva porque não sou fiscal dos demais órgãos da administração, mesmo fazendária. Então no âmbito do Ministério da Fazenda não terão ocorrido pagamentos com base nos decretos e a recomendação foi no sentido de que se aguardasse a orientação superior pedida no tal parecer submetido ao Ministro da Fazenda com proposta de audiência à Consultoria Geral da República. O processo em que esta questão toda foi suscitada, foi decidido agora, final de março ou princípio de abril, recebeu sua decisão final agora, é possível que com as preocupações de V. Ex.<sup>a</sup> se tome conveniente, no âmbito do Ministério da Fazenda, isso posso responder por ele, que se façam os andamentos e se verifique se as coisas realmente ocorreram assim sem prejuízo de que há uma ideia de que se possa insistir em um pronunciamento da Consultoria Geral da República sobre o mérito da questão.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Mas, se levantado no Ministério da Fazenda e constatada a ocorrência do cumprimento dos dois decretos e não obstante a sua circular, de V. S.<sup>a</sup> tomará as medidas necessárias no sentido de ressarcir os cofres públicos?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Se chegar ao conhecimento da procuradoria que no âmbito do Ministério se firmaram contratos com esta cláusula antes que houvesse uma decisão superior impositiva, não há dúvida de que alguma providência terá que ser tomada. Mencionei aqui, em um dado momento, a competência do Tribunal de Contas da União, já estamos no mês de abril e este já deve estar apreciando as contas dos diversos órgãos da administração. Essas contas envolvem as despesas derivadas da execução dos contratos assinados no exercício financeiro de 1987 e se nessas contas existem despesas relativas a reajustes de preços em contratos firmados com base nesses decretos o Tribunal de Contas também terá a oportunidade de dizer sobre a legalidade deles ou não, ou seja, dizendo da ilegalidade da despesa.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Dr. Cid, V. S.<sup>a</sup> não remeteu ou remeteu ofícios encaminhando o seu parecer à Consultoria Geral da República e ao Procurador-Geral da República? Tenho a impressão de que é um dever mínimo mas, estou indagando de V. Ex.<sup>a</sup>: essa comunicação do seu parecer à Consultoria Geral da República parece que já foi esclarecida por V. S.<sup>a</sup>, agora, e ao Procurador-Geral da República.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Não fizemos nenhuma comunicação ao Sr. Procurador-Geral da República e não havia — se me permite V. Ex.<sup>a</sup> — nenhuma decisão superior no âmbito do Poder Executivo. Repetindo, para tentar aclarar: a questão foi suscitada a nível regional, a Procuradoria emitiu o parecer que se discute aqui, e neste parecer se conclui —, uma vez que os decretos contrariam ou se chocam com o Decreto-Lei nº 2.300 — que a matéria deveria ser contudo examinada pela Consultoria Geral da República e este foi o procedimento. Foi levado ao conhecimento do então Ministro da Fazenda, Bresser Pereira, que no entender da procuradoria os dois decretos contrariavam o Decreto-Lei nº 2.300; não obstante adotou-se medida cautelar na jurisdição do ministério de recomendar que os órgãos se abstivessem de aprovar minutas de termos aditivos ou de contratos com essas cláusulas e foi solicitada pelo Ministro da Fazenda ao Ministro-Chefe do Gabinete Civil pronunciamento da Consultoria Geral da República sobre este tema, ou seja, para reafirmar, para concordar conosco que os decretos eram ilegais e naturalmente sugerir ao Presidente a revogação deles, ou para divergir da procuradoria e emitir um parecer concluindo pela ilegalidade, então, antes disso seria, da minha parte, apressado comunicar qualquer coisa ao Procurador-Geral da República.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Veja V. S.<sup>a</sup> Dr. Cid que se chegou a este ponto, tal o sentido de compartimentação da administração pública; as pessoas fazem um decreto para produzir um efeito do qual se imputa a elas certo benefício. Este decreto feito por estas pessoas não pode ser inquinado de inconstitucional, não pode ser arguido de inconstitucional porque tem que passar por essas mesmas pessoas à arguição delas. Ou seja, para chegar à Procuradoria da República precisaríamos ouvir as mesmas pessoas que elaboraram, presumivelmente, o texto do decreto inquinado de inconstitucional. Chegou-se a esse ponto!

O que é grave é que da parte daqueles que arguem a possibilidade do vício, não há uma providência e essas mesmas pessoas dizem que nada podem fazer.

Chegou-se a esse ponto na República e creio que é o ponto máximo de deterioração da República, quando as pessoas começam a fazer normas para benefícios que se imputam a elas, quer dizer, para que elas próprias obtenham benefício? E a revogação dessas normas, ou a arguição dessas normas, toda a estrutura estatal passa a depender delas mesmas para que essa arguição seja provocada. Chega-se a esse ponto, ninguém pode se mexer, engessou-se a administração e não se tem condição de tomar uma providência efetiva.

Bem, vou indagar de V. Ex.<sup>a</sup> mais uma coisa: o Governo, Dr. Cid Heráclito, entendeu que o se-

gundo decreto era necessário porque os empresários precisavam corrigir a expressão monetária da obrigação contratada. Aliás V. S.<sup>a</sup> fez uma referência à confusão que existe entre correção monetária e reajustamento. Essa é a questão da aplicação da cláusula *rebus sic stantibus* a questão da distinção de correção monetária que é a correção da expressão monetária da obrigação pecuniária e a questão do reajustamento que atualiza preços contratuais de acordo com a variação dos insumos utilizados. Correção é uma coisa e reajustamento é outra coisa. Só que na correção a aplicação pode ser genérica e deve ser genérica porque atinge a todos; já no reajustamento, que atualiza os preços contratuais de acordo com a variação dos insumos atualizados, há uma diferença porque no reajustamento a aplicação tem que ser diferenciada caso a caso.

Quer dizer, na correção monetária a aplicação genérica é cabível, já no reajustamento é a atualização de preços de acordo com a variação dos insumos, então tem que ser necessariamente feito caso a caso e, portanto, individualmente a sua aplicação.

O Governo entendeu que o segundo decreto era necessário porque os empresários precisavam corrigir a expressão monetária da obrigação contratada. Parece-me até que era uma questão de correção monetária e não de reajustamento, conforme consta dos dois decretos. Mas, entendeu assim. Não é esse o motivo principal da pergunta. O motivo da pergunta é o seguinte: e os reclamos do trabalho?

Quer dizer, o Governo se preocupou com o problema do capital. E o problema do trabalho? O Governo não se preocupou com o problema do trabalho? O que fez o Governo a essa altura? Inclusive a questão salarial está embutida no interesse do empresário porque quando o Governo cogita do capital ele está cogitando a respeito do interesse da empresa e, portanto, da parcela, do percentual de salário que está embutido ali no interesse do empresário.

Então, a pergunta é a seguinte: ao mesmo tempo em que o Governo congela salários, congela aluguéis, preocupa-se, exclusivamente, com o interesse do capital o que fez o Governo, mesmo que posteriormente pudesse ser inquinado de inconstitucionalidade também, em favor dos locatários, em favor dos assalariados do País, numa época em que ele se preocupou com a questão do interesse do empresário? Quer dizer, preocupou-se com a questão do capital. V. S.<sup>a</sup> tem conhecimento de algum decreto do Governo buscando ressarcir ou compensar os empregados, os locatários e os outros interessados que tinham os seus salários, seus aluguéis — no caso os locadores — congelados? Havia alguma preocupação traduzida num ato específico do Governo para além dessa preocupação que ele revelou com relação aos interesses das empreiteiras?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Sr. Presidente, a indagação de fato foge à minha esfera de competência. Não tive conhecimento oficial de debate sobre este assunto, mesmo porque seria uma decisão de caráter político que fazia com locatários, com salários etc... Mas eu, a título de colaboração, apenas, para não deixar de atender à solicitação de V. Ex.<sup>a</sup>, lembro que, em relação aos salários, foi criado o mecanismo chamado "gatilho", que permitia a correção, o

reajuste dos salários, na medida em que a inflação atingisse determinados patamares. Foi uma medida adotada com o objetivo de proteger o salário dos empregados em geral, dos assalariados em geral.

Em relação aos locatários, recordo-me de que foi submetido ao Congresso um projeto, que o Congresso transformou em lei, *sustando as ações de despejo*. Uma medida, talvez, tomada na direção de proteger os locatários. É uma mera resposta, a título de colaboração com V. Ex<sup>a</sup>, porque não participei desses debates, ou de conversas em torno dessa matéria.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Muito obrigado a V. S<sup>a</sup>

Tem a palavra o nobre Senador Marcondes Gadelha.

O SR. MARCONDES GADELHA — Sr. Procurador Cid Heráclito, eu gostaria de discutir com V. S<sup>a</sup>, um pouco mais intensivamente, a suposta ilegalidade, imoralidade e lesividade desses decretos, porque este é o objetivo desta Comissão. Temos que discutir esse problema da legalidade, da moralidade, da lesividade exaustivamente; temos que ir a fundo na investigação dessas questões, porque creio que não podemos avançar, se não tivermos uma consciência nítida a respeito do caráter, da natureza desses atos. Esta é uma Comissão de homens racionais, empenhados na investigação da verdade, sem a eiva das paixões políticas e, naturalmente, esta Comissão se obriga a um método na apuração da verdade: esse método só pode ser o rigor, não apenas jurídico, eu diria, até mesmo científico, e, quando não há paixões envolvidas, não se troca o óbvio pelo especioso. Por isso, eu me permito começar com o óbvio.

Sr. Procurador Cid Heráclito, V. S<sup>a</sup> disse, alto e bom som, que admite que o parecer do seu Subprocurador pode não conter a interpretação correta. V. S<sup>a</sup> disse mais: que admite que os decretos possam ser legais. Entretanto, tem-se dito que esses decretos contrariam, eles são ilegais porque contrariam o Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, que V. S<sup>a</sup> citou como um documento jurídico de extraordinária relevância, seguramente o mais importante já produzido, até aqui, como um mecanismo institucional de defesa da sociedade contra a corrupção e o ilícito em contratos e em prestações de serviços ao Governo. V. S<sup>a</sup> exalta, no caso, o empenho do Presidente Sarney na elaboração desse texto.

Pergunto: seria, então, esse texto que estaria sendo agredido pelos Decretos nºs 94.042 e 94.233, pois que o art. 51, § 2º, é muito claro na sua vedação à retroatividade, quando diz taxativamente:

“É vedado atribuir efeitos financeiros retroativos aos contratos regidos por este decreto-lei, bem assim, às suas alterações, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de quem lhe deu causa.”

Sr. Procurador, eu me permito ler o art. 88.

Ler pausadamente, nós não temos pressa. Acho que não se pode passar apressadamente sobre essas coisas, como se estivéssemos pisando sobre brasas: eu acho que temos que colocar isso com todo o zelo, com todo o cuidado e não podemos ficar passando de um item para outro, antes que se tenha uma expressão refinada de

um entendimento sobre o assunto que se discute no momento.

Então, veja bem há essa proibição, há essa vedação no art. 51 e, no entanto, o art. 88 diz exatamente o seguinte:

“O disposto neste decreto-lei não se aplica às licitações e aos contratos instaurados e assinados anteriormente à sua vigência.”

Indago se esse artigo tem algum valor, se tem alguma força cogente.

Permita-se, meu caro amigo, se isso está posto solto ao acaso ou caiu aleatoriamente, ou se isso tem efetivamente algum valor? Ou qual é a interpretação? Porque o meu português não é muito sofisticado e eu só entendo o que está escrito. Então, o que está escrito, Sr. Procurador, é o seguinte:

“O disposto neste decreto-lei não se aplica às licitações e aos contratos instaurados e assinados anteriormente à sua vigência.”

Suponho que estes contratos sejam abrangidos pelos decretos em causa.

Eu me pergunto, então, onde está a coalisão com o Decreto nº 2.300...

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Perdão, a coalisão dos decretos com esse Decreto nº 2.300?

O SR. MARCONDES GADELHA — ...uma vez que este art. 88 é expresso em dizer que o disposto — o que é disposto, aquilo que está para trás? — não se aplica às licitações e aos contratos instaurados e assinados anteriormente à sua vigência. Quer dizer, a proibição da retroatividade não se aplica aos contratos assinados e às licitações feitas antes da vigência desse Decreto nº 2.300, que é de 21 de novembro de 1986.

Fui alertado para esse aspecto por uma frase perdida do Senador que, ao falar no art. 51, trocou-o pelo 88, por um lapso compreensível. Então, isso me despertou para esse aspecto e indago: V. S<sup>a</sup>, quando foi indagado pelo Senador José Ignácio, respondeu que a Procuradoria não examinou o problema sob esse ângulo, esse aspecto. Eu me pergunto se a análise sob esse aspecto não permite levar à colocação inicial de V. S<sup>a</sup>, admite que o parecer possa não conter a interpretação correta. O parecer do Sr. Leon Frejda Szklarsky.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Veja, o parecer, nobre Senador, realmente não se refere ao art. 51 e nem ao art. 88 do Decreto-Lei nº 2.300.

O SR. MARCONDES GADELHA — Não refere, não cita?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Não se refere.

Ele concluiu essa incompatibilidade, em face do disposto nos arts. 32 e 45, que exigem que as cláusulas só admitem o reajustamento de preços se ele tivesse sido expressamente previsto nos atos de licitação, por edital de licitação, e que a obrigação conste, expressamente, no contrato, que tenha sido lavrado. E, antes disso vigorava o Decreto-Lei nº 185, de 1967, que continha regras semelhantes no particular. Só se admitia o reajustamento de preços em matéria. A diferença é que o campo de aplicação é mais estrito do que o 2.300, mas só se admitia o reajusta-

mento de preços se esse reajuste houvesse sido previsto nos atos convocatórios da licitação e se houvesse cláusula no contrato firmado com a administração.

Então, foi por isso. A conclusão é essa, de que os dois decretos teriam autorizados a inclusão de cláusulas de reajuste de preços em contratos nos quais essas cláusulas não figuravam e, evidentemente, não se previram nos respectivos atos licitatórios o reajustamento de preços.

Agora, a conclusão de V. Ex<sup>a</sup> seria no sentido oposto, se eu entendi. Se os decretos se referem a contratos anteriores ao Decreto-Lei nº 2.300, então essas vedações do 2.300 não poderiam ser invocadas no particular. O que também mencionei, quando disse que admito que o meu pronunciamento possa não estar correto, talvez eu deva explicar bem isso.

Admito em tese. Todo parecer pode ser contraditado. Há decisões do Judiciário extremamente surpreendentes para o ponto de vista de cada um. Mas reafirmo a tese contida no meu parecer. No nosso entendimento, os decretos contrariam o Decreto-Lei nº 2.300 e, se não contrariam o 2.300, eu diria, agora, contrariariam o 185, de 1967, porque em ambos, houve uma continuidade aí, estava vedada a revisão de preços — o nome era mais adequado — se o reajuste não houvesse sido previsto no ato convocatório da licitação e se não houvesse cláusula no respectivo contrato.

O SR. MARCONDES GADELHA — Sr. Procurador, o art. 88 está situado no final do Decreto-Lei nº 2.300. Após o art. 88, vem o 89, que dispõe apenas sobre a data de vigência, e o art. 90, que revoga uma série de disposições em contrário, inclusive algumas citadas por V. S<sup>a</sup>, o art. 1º, do Decreto-Lei nº 185, enfim, uma série de outros dispositivos que me permito não ler agora.

Chamo a atenção para a posição desse art. 88 no texto legal, que me deixa entender, claramente, que tudo, inclusive o art. 32 ou quaisquer artigos a que se refira, não se aplica, principalmente essa vedação, aos contratos instaurados e assinados anteriormente à sua vigência. Caso contrário, Sr. Procurador, peço a V. S<sup>a</sup> que me explique o que quer dizer esse art. 88. Ele se aplica especificamente a que? O que ele quer dizer aí, quando se refere a “o disposto nesse decreto-lei não se aplica às licitações e aos contratos instaurados e assinados anteriormente à sua vigência? Que contratos são esses? O que significa a presença desse art. 88? Que força jurídica tem isso, que possibilidades abre, à luz da juridicidade, à luz da legalidade? É a indagação que faço.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Bem, parece-me que o espírito do art. 88 é de consagrar respeito ao direito adquirido, ao chamado direito, ao ato jurídico perfeito, aos contratos celebrados em boa e perfeita ordem, de acordo com a legislação em vigor na época em que foram celebrados. Então, é esse o campo que estaria coberto pela norma do art. 188.

Agora, os dois decretos mencionados aqui induziriam, levariam a formalização de aditivos aos contratos, e sempre se entendeu que aditivos são contratos novos, então, os decretos teriam que respeitar as demais normas do 32 e o 45 do Decreto-Lei nº 2.300.



O SR. MARCONDES GADELHA — Permita V. S<sup>a</sup> o seguinte, especificamente o seguinte, se quando se fala "o disposto nesse decreto-lei não se aplica às licitações e aos contratos instaurados e assinados anteriormente à sua vigência", se o disposto nesse decreto-lei inclui também o disposto no art. 51, parágrafo 2º?

O disposto nesse decreto-lei não se aplica às licitações e aos contratos instaurados etc., pergunto se isso se aplica, se o disposto no decreto-lei se refere também ao parágrafo 2º?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — O disposto no decreto-lei, não há dúvida, por uma questão de lógica, é todo. Agora, tenho a impressão de tanto um quanto outro dispositivo partiram do escopo de respeitar o ato jurídico perfeito e a famosa cláusula *rebus sic stantibus*. Ou seja, deixam os contrários regidos...

O SR. MARCONDES GADELHA — V. S<sup>a</sup> admite que isto é uma interpretação que V. S<sup>a</sup> está dando?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — É uma interpretação, concordo com V. Ex<sup>a</sup>

O SR. MARCONDES GADELHA — O texto da lei, a letra fria da lei diz que o disposto — independentemente de qualquer interpretação — o disposto nesse decreto-lei não se aplica a licitações anteriores, admite que o restante é interpretação? E que a interpretação pode ter "n" alternativas?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Sim, mas é comum, acho que é elementar na ciência hermenêutica que se procure no dispositivo o espírito e se despreze a letra.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Senador Gadelha, como o objetivo nosso é um só, eu só queria fazer uma incursão brevíssima na inquirição com V. Ex<sup>a</sup>, pedindo ao Dr. Procurador que esclareça não apenas a mim, também a todos nós, naturalmente S. S<sup>as</sup>, no assunto específico — pode até reafirmar o que penso e até levar a rever depois de uma reflexão — mas, esclareça o seguinte, o aditamento é ou não é um contrato novo? Ou seja, o aditivo de contrato é um contrato novo e, em sendo um contrato novo a ele se aplica o Decreto-Lei nº 2.300. É assim?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Sim.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — O aditamento é um contrato novo, e a partir do fato de que é um contrato novo a ele se aplica o Decreto-Lei nº 2.300 e portanto o art. 51, parágrafo 2º, que proíbe os efeitos financeiros retroativos. É isso?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — É isso mesmo.

O SR. MARCONDES GADELHA — O aditamento foi um fato adicionado, que não estava na nossa discussão. Quer dizer, estamos discutindo o alcance do Decreto-Lei nº 2.300 em todos os seus dispositivos, onde não há menção nos artigos discutidos aqui...

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Para se reajustar adita-se e para se aditar contrato novo, pactua-se, repactua-se ou seja, o pacto velho ao qual não se aplicam as irradiações do 2.300 fica alcançado pelo Decreto-Lei nº 2.300. O novo sim, o velho não. E como o aditamento é um

contrato novo a ele se aplicam as disposições do parágrafo 1º do art. 51.

O SR. MARCONDES GADELHA — Perfeito. Agradeço essa observação a *latere* que V. Ex<sup>a</sup> faz, mas estamos aqui fixados sobre a possibilidade ou não de reajustes contratuais, nos termos do art. 51, parágrafo 2º, e, naturalmente, a sua antípoda que é o art. 88 que estabelece claramente que o que está disposto nesse decreto-lei não se aplica a essas licitações.

Estamos vendo que é matéria de interpretação e V. S<sup>a</sup>, conforme disse desde o início, admite que as interpretações possam ser diversas.

Sr. Procurador, tomou-se moda aqui dizer-se que o primeiro decreto, que é aceitável, é correto, mas o segundo não é, do ponto de vista da legalidade e da moralidade. Gostaria que V. S<sup>a</sup> esclarecesse à Casa qual é a diferença no que diz respeito à natureza jurídica ou moral entre esses dois dispositivos?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — A nossa conclusão, a conclusão do parecer emitido pelo Subprocurador, as conclusões desse parecer se aplicam aos dois decretos. O que mais ressaltamos, neste parecer, é que o primeiro e o segundo decreto contrariam as normas do Decreto-Lei nº 2.300 que exigem a prévia menção à revisão de preços nos atos licitatórios e nos contratos originais. Foi essa a nossa colocação meramente jurídica. Os dois decretos contrariam o Decreto-Lei nº 2.300. Em termos de juridicidade não vejo qual é o melhor ou pior decreto. Os dois, no nosso entender, contrariam o Decreto-Lei nº 2.300 e foi o que gerou a nossa iniciativa de sugerir ao Ministro a audiência da Consultoria Geral da República.

Insisto sempre nesse ponto: os técnicos, economistas que têm debatido essa matéria tenho até declarações que os próprios ministros e outras autoridades têm feito aos jornais, onde enfatizam o aspecto econômico ou financeiro, como se queira, dessas duas proposições que terminam no sentido de corrigir distorções de preços nos contratos e alguns dizem: a partir de 21 de novembro, que é a data do Plano Cruzado.

O SR. MARCONDES GADELHA — V. S<sup>a</sup> permite um aparte?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Pois não.

O SR. MARCONDES GADELHA — Vou indagar a V. S<sup>a</sup> sobre essa questão da economicidade, da lesividade etc. A indagação que fiz foi do ponto de vista jurídico e moral. Qual é a diferença entre esses dois. V. S<sup>a</sup> afirma que não há diferença do ponto de vista jurídico e moral e o seu Subprocurador teria deixado isso claro no seu parecer. É verdade?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — A conclusão do parecer é que o presente decreto contrariaria o Decreto-Lei nº 2.300. Essa conclusão se aplica ao segundo. Ambos contrariam o Decreto-Lei nº 2.300. Os efeitos, provavelmente têm o seu ponto que possa ser acrescentado; os efeitos de um e de outro é que são diferentes. Os efeitos de um...

O SR. MARCONDES GADELHA — Não vamos fugir a esses aspectos. Vamos ver os efeitos mais adiante. Essa indagação é porque nesta Casa vá-

rios ministros têm desfilado e defendem, com absoluta convicção, o primeiro decreto, mas repudiavam o segundo, salvo, com raras exceções, o Sr. Ministro Dílson Funaro. Depois iremos discutir este aspecto, mas, de modo geral, aceita-se o primeiro como sendo legal, jurídico, moral, mas o segundo não. V. S<sup>a</sup> admite que os dois são iguais sob este aspecto.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Exatamente.

O SR. MARCONDES GADELHA — Pergunto a V. S<sup>a</sup>, ainda insistindo sobre essa questão da moralidade desses decretos, haveria alguma seletividade, privilégio, discriminação nesses favorecimentos específicos nesses decretos ou esses decretos têm um caráter genérico e são inespecíficos dentro do setor abrangido?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Pelo texto se vê que são decretos genéricos.

O SR. MARCONDES GADELHA — V. S<sup>a</sup> confirma que não há nenhum favorecimento específico a qualquer empresa, fornecedor ou empreiteira?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Claro. Os decretos são genéricos. Absolutamente genéricos.

O SR. MARCONDES GADELHA — Os decretos são genéricos e inespecíficos.

Gostaria de indagar a V. S<sup>a</sup> sobre o problema da lesividade. Esse que V. S<sup>a</sup> iniciou a discussão. O Ministro Dílson Funaro afirmou aqui que não houve nenhum prejuízo para a economia do País, para as finanças públicas com a aplicação desses decretos. Esses decretos visavam, tão-somente, colocar as empresas em face com a inflação que, naquele momento, voltava a se institucionalizar. Nesse caso, o Ministro Dílson Funaro apelou para o patriotismo das empresas e afirmou que não adotava um segundo decreto porque o segundo decreto tiraria essas empresas, ressarciria essas empresas em uns 30% que lhes eram devidos pela União. Adotando só o primeiro decreto, as empresas seriam ressarcidas em cerca de 17% e aceitariam o prejuízo de 12% V. S<sup>a</sup> acha que o Estado tem o direito de exigir que as empresas aceitem prejuízos passivamente, ou apropriação indébita de seus serviços, conforme foi colocado por um representante na Câmara dos Deputados? V. S<sup>a</sup> acha que o problema é uma questão de números? Eu lhe devo quatro cruzados, mas posso lhe dizer que lhe pago só dois, porque V. S<sup>a</sup> é bem situado na vida e pode arcar com o prejuízo de dois cruzados. Então, o problema de lesividade, que envolve também a outra parte, as empresas, está posto nesses termos. Qual é a sua opinião sobre isso?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — V. Ex<sup>a</sup> se referiu a uma lesividade em relação às empresas e não ao erário, não é?

O SR. MARCONDES GADELHA — Com relação às duas partes. O ministro disse que não houve dano para a economia do País, que apenas houve um reajuste conforme a inflação e que, no entanto, caso fosse aplicado só um dos decretos, as empresas teriam um prejuízo de 12%, que deveriam aceitar.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Senador Marcondes Gadelha, apenas para colo-



car a verdade nos trilhos, embora eu tenha quase certeza de que houve um equívoco de V. Ex<sup>a</sup>. E quando digo verdade, é porque me parece que se V. Ex<sup>a</sup> insiste, poderemos ver a Ata da sessão anterior. O Ministro Funaro concorda com o primeiro decreto e discorda do segundo decreto. S. Ex<sup>a</sup> acha que o segundo decreto prejudicava o interesse do País, porque dava às empresas mais do que elas deveriam receber. Não é assim?

O SR. MARCONDES GADELHA — Não. Concorro com V. Ex<sup>a</sup> em até dois terços do seu caminho, mas a conclusão é diferente. Concorro em que o Ministro disse que aceitava o primeiro mas não aceitava o segundo. Agora, a afirmação do Ministro era de que não aceitava o segundo, porque entendia que as empresas deveriam arcar com esse prejuízo de 12%. Elas tão bem durante o Plano Cruzado que, então, deveriam dar essa contribuição patriótica para o País.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Então, estamos dizendo a mesma coisa. Obrigado a V. Ex<sup>a</sup>.

O SR. MARCONDES GADELHA — Essa é uma questão subjetiva. Agora, permita-me: as empresas podem entender que não tiveram essas vantagens do Plano Cruzado, como a Nação toda acha que o Plano Cruzado foi um logro, e o dado fundamental é que, na verdade, essa data de 21 de novembro, para a qual as empresas pediram retroatividade, reinaugura a inflação no Brasil. Talvez seja por isso que as empresas pediram a retroatividade para dois meses antes, porque, oficialmente, foi quando se destampou a caixa da inflação, que estava acumulada, que estava embutida, que estava represada e, na verdade, foi desatada em meados de novembro, se não me engano, mais ou menos a época para a qual as empresas pediram a retroatividade. Essas empresas não acham que devam ter esse prejuízo e eu não sei se sendo o Estado um ente moral, ele tem o direito de exigir das empresas que arquem com esses prejuízos, quando essas empresas pedem apenas a recomposição da inflação, o que, no entendimento do Ministro Dilson Funaro, não significaria dano ou prejuízo para a economia da Nação.

O SR. ALEXANDRE COSTA — Aliás, o nobre Procurador já se expressou muito bem, aqui, na sua conclusão, quando diz:

"No particular, houve, na elaboração dos citados decretos, a confluência da visão dos juristas e dos técnicos; estes, provavelmente, mais sensibilizados pela conjuntura advinda com o chamado Cruzado II, quando a fase do congelamento de preços cessou de fato, mas não de direito."

Penso que isso atende ao que V. Ex<sup>a</sup> perguntou.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Realmente, por mais que me esforce em atender a todas as indagações da Comissão, não me senti habilitado em dar uma resposta profunda a V. Ex<sup>a</sup>, porque ela envolveria, basicamente, um tema econômico, não seria propriamente jurídico. Quer dizer, quais as razões que levaram à edição desse decreto. E aí, como o nobre Senador salienta, realmente ajuda aquela nossa preocupação de buscar, antes de qualquer ação — e aqui me dirijo ao Presidente, Senador José Ignácio Ferreira

— efetivamente até a responsabilização das empresas que hajam recebido reajuste com base nos decretos. Era preciso que a matéria fosse aclarada juridicamente nos canais mais elevados, porque, senão, poderíamos nos expor à conclusão que leva à colocação do ilustre Senador Marcondes Gadelha, ou seja, que as próprias empresas acionassem a União, visando obter o pagamento por reajuste de preço, com base na teoria da imprevisão, ou em face da notoriedade da inflação, a partir de outubro de 1986. Mas eu não me atreveria a dar uma explicação, porque reconheço que ela seria principalmente econômica.

O SR. MARCONDES GADELHA — Indagado pelo Senador José Ignácio Ferreira, quero crer, ou foi pelo Senador Itamar Franco, sobre a origem desses decretos, V. S<sup>a</sup> informou achar que a origem está nas áreas técnicas, que teriam sido pressionadas pelas empresas, reclamando contra prejuízos que teriam tido e que estavam acumulados. A que V. S<sup>a</sup> chama áreas técnicas? V. S<sup>a</sup> disse que recebeu documentos informativos à época ainda do gabinete do Ministro da Fazenda. V. S<sup>a</sup> se refere a áreas técnicas como sendo Ministério do Planejamento, Ministério da Fazenda? O que são áreas técnicas?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Áreas técnicas, a que pretendi referir-me, são os setores técnicos do Ministério da Fazenda, da Seplan, da Sedap, que examinam medidas dessa natureza. Lembrei-me, particularmente, dos estudos que levaram ao decreto de julho de 1986, nº 94.684. Da elaboração deste decreto nós participamos, a própria Procuradoria, mas o contexto de discussão era com representantes das áreas técnicas do Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional, a Secretaria Especial de Assuntos Econômicos, da Seplan e da Sedap, através das suas Secretarias Gerais e mesmo da Consultoria Geral da República. Então, foi nesse cenário que se discutiu o anteprojeto que se encoberto ou de nº 94.684, depois de apreciadas cerca de 10 minutos. Imagino pela linguagem, pelo escopo, que os dois decretos tenha sido elaborados em áreas técnicas, essas a que me referi. Mas não tenho qualquer informação concreta.

A outra informação que dei aqui, respondendo à indagação foi sobre o Ministro da Fazenda. O Ministro Funaro, não pessoalmente S. Ex<sup>a</sup>, mas o Chefe do seu Gabinete, enviou à Procuradoria — lembro-me bem disto — duas minutas de decretos, antes da edição do 94.042. Uma delas me parecia até razoável, porque apenas admitia que se estabelecesse o reajustamento dos contratos quando tivessem cláusula; e a outra minuta um tanto quanto próxima da que veio se converter decreto.

Não pude perceber pelas cópias a origem dessas minutas; a resposta foi informal. Tenho idéia de que fez uma nota talvez não assinada, como era comum, mas não tive oportunidade, ontem, de encontrá-la. Mas foi uma resposta informal, dada através da Chefia do Gabinete do Ministro Dilson Funaro.

O SR. MARCONDES GADELHA — Sr. Procurador Cid Heráclito de Queiroz, tem sido suscitado aqui, como uma questão importante, a dicotomia entre obrigatoriedade e faculdade de reajuste, conforme expresso em cada um dos decretos.

O primeiro decreto fala em "poderão ser reajustados"; o segundo decreto fala em "serão concedidos reajustes". Do ponto de vista prático, V. S<sup>a</sup> vê alguma importância nessa distinção? Há algum impedimento, no primeiro decreto, para que os reajustes sejam efetuados? V. Ex<sup>a</sup> acha que se deixaria de fazer reajuste, pelo fato de que apenas se faculta no primeiro decreto?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Entendo que sim. O primeiro usou a linguagem claramente facultativa, sem entrar nas outras considerações de legalidade do decreto. E o segundo, embora o escopo fosse mudar a data, antecipar para 24 de novembro de 1986 a data em que deveriam ser produzidos os efeitos de reajustamento; não obstante, usou-se a expressão "serão concedidos".

Eu diria que dá margem a uma interpretação dupla, porque "serão concedidos" pode-se entender como ordinativo, passam a ser obrigatórios ou não. A utilização do verbo quis ligar a idéia de que os reajustamentos de que trata o Decreto nº 94.042, naqueles casos concedidos em que, usando da faculdade de administração, houver autorizado, estariam com efeitos a partir de 24 de novembro de 1986.

A redação não é feliz. Concorro que a redação é dúbia, sob esse ângulo.

O SR. MARCONDES GADELHA — No caso da faculdade de se realizarem esses reajustes, como as coisas se passariam? Haveria uma negociação entre empreiteiros e Governo, quando é facultado, por comparação, com o aspecto imperativo?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Imagino que sendo facultativo...

O SR. MARCONDES GADELHA — As coisas são tratadas caso a caso?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Caso a caso. As empresas deveriam pleitear às autoridades competentes para autorizar e ordenar o pagamento, teriam que examinar caso a caso e fundamentar sua decisão em razões de conveniência ou oportunidade.

O SR. MARCONDES GADELHA — V. S<sup>a</sup> admite que as coisas tratadas caso a caso possam ser enquadradas dentro de uma chave chamada casuismo?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Casuismo será... Não sei com que sentido V. Ex<sup>a</sup> empregaria esta palavra... Caso a caso seria casuístico, mas não...

O SR. MARCONDES GADELHA — V. S<sup>a</sup> admite que, caso a caso, haja possibilidade de discriminação e/ou o contrário tráfico de influência?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Pois não, entendi agora. Em tese, acho que não, porque a decisão deve ser fundamentada. Em qualquer caso a caso, a decisão terá que ser fundamentada. Seria preciso que a autoridade, ao usar da faculdade, fundamentasse por que concede em um caso, por que nega em outro, de modo que os interessados, aqueles que se julgassem prejudicados pudessem ter direito a reclamar, por vias de recurso ou mesmo perante o Judiciário.

O SR. MARCONDES GADELHA — Sr. Presidente, estou satisfeito com as respostas do emi-

nente Procurador Cid Heráclito de Queiroz e, se V. Ex<sup>a</sup> permite, acho que ficou pendente ainda uma questão, que não sei se o Dr. Cid Heráclito de Queiroz tem condição de responder, porque envolve a outra parte.

Discutimos a moralidade, a lesividade, a legalidade desses aspectos. Mas há uma questão também que precisa ser discutida, que é o problema da Justiça se os atos são justos ou não e, nesse caso, se impõe a audiência da outra parte.

Eu queria sugerir a V. Ex<sup>a</sup> que convocasse o Deputado José Roberto Ponte para depor, nesta Comissão, porque S. S<sup>a</sup> disse que a não assinatura dos decretos configuraria apropriação indébita por parte da União. Eu gostaria só de indagar, num ato final, ao Procurador Cid Heráclito de Queiroz naturalmente, como Procurador do Ministério da Fazenda tem condições, também, de discernir sobre esse aspecto. V. Ex<sup>a</sup> acha, efetivamente, que a União devia esse reajuste às empresas?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Bem, à indagação de V. Ex<sup>a</sup> entendo como não jurídica. No plano jurídico...

O SR. MARCONDES GADELHA — Do ponto de vista só da Justiça.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Do ponto de vista da Justiça escapa um pouco à minha alçada, porque diz respeito a uma política econômica e uma política financeira. Isso aqui eu mencionei...

O SR. MARCONDES GADELHA — Do ponto de vista econômico, V. Ex<sup>a</sup> acha que havia uma defasagem?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Reconheço que deveria alguma coisa ser feita. Claro, aqui, se colocou se essa medida deveria também atingir as outras classes, aos salários, aos alugueiros, aos locatários etc. Concordo que sim. No momento em que a experiência, a vivência indicou que os preços estavam se reajustando de fato, embora não de direito, porque o decreto do Plano Cruzado havia congelado todos os preços e mandava aplicar até a legislação penal àqueles que desrespeitassem esses preços, e assim seria impossível a qualquer empreiteira, prestadora de serviços, inovar reajustes, ainda com base na teoria da imprevisão, com base em preços mais elevados do que o do momento da assinatura do contrato, pois em tese os preços estariam congelados, e se essa empreiteira ou essa fornecedora tivesse pago preços mais elevados estaria infringindo a lei de economia popular e a lei delegada.

Agora, na prática, em termos meramente de política econômica, havia a constatação de que os preços estavam subindo, ao arpejo da lei; mas estavam subindo. Então, é possível e viável de se cogitar uma solução legal para essa questão, o que poderia, a meu ver, ser um recurso à própria teoria da imprevisão, ainda que não estivesse já consagrada pelo Decreto-Lei n.º 2.300, mas com base então na jurisprudência dos nossos tribunais.

O SR. MARCONDES GADELHA — Apurado ou quantificado esse débito ou essa inadimplência da União em relação às empresas, V. S<sup>a</sup> acha que a União deveria ressarcir às empresas só em parte ou no todo? O que é que, moralmente, concede o direito de se escolher pagar o todo ou parte do que se admite?...

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Sr. Senador, no todo ou em parte?

O SR. MARCONDES GADELHA — Quantificada. Segundo o Ministro Dilson Funaro, para ser mais claro, era da ordem de 30%. No entanto, a União só queria ressarcir as empresas em 17%, deixando-as com um prejuízo de 12%. Foi admitido pelo Ministro da Fazenda que havia um descompasso, que as empresas estavam em prejuízo, que estavam na iminência de quebrar, de falir, por conta de um problema que era responsabilidade da União, problema que foi gerado com a ilusão do Plano Cruzado e pelo qual essas empresas não tinham responsabilidade. Apurado o prejuízo, que era de 30% de seus contratos, V. S<sup>a</sup> acha que a União tem o direito de escolher — V. S<sup>a</sup> que é Procurador da Fazenda — entre pagar 2% ou 10%, ou 8%, ou 17%, ou 29%, ou o que seja?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Claro que não. Em termos percentuais não haveria como. Concordo plenamente com V. Ex<sup>a</sup>. Não haveria como.

O SR. MARCONDES GADELHA — V. S<sup>a</sup> acha que reconhecido o débito, a inadimplência, a defasagem, a União deveria ressarcir integralmente às empresas? Chamo a atenção, porque esse é o fulcro da questão.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Eu concordo.

O SR. MARCONDES GADELHA — É a extensão do ressarcimento a essas empresas. Quer dizer, no fundo, o que se chama de retroatividade é a amplitude do ressarcimento do que a União devia às empresas. Quer dizer, quando se retroage a um mês, está se dizendo que a União só paga 17%. Quando se retroage para 12 meses, está se dizendo que a União paga 30%.

O ministro reconhecia que a União devia 30%, no entanto, só iria pagar 17%. Qual é o lastro moral? Esta é a minha pergunta. E qual é o impedimento para que o Governo, ou quem quer seja, haja no sentido de ressarcir integralmente as empresas? Esse, parece-me, é o fulcro da questão.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Se V. Ex<sup>a</sup> me permitir, eu não usaria a palavra ressarcimento. Entendo que, pela legislação que estava em vigor, as empresas, apesar do dado de fato, mas pelos seus contratos...

O SR. MARCONDES GADELHA — Sr. Procurador, qual é o remédio para o prejuízo? Eu o chamo "ressarcimento"; pode V. S<sup>a</sup> ter outra palavra.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Vou tentar colocar.

No plano meramente jurídico, elas não teriam direito a ressarcimento, porque os contratos que assinaram não previam cláusulas de reajuste de preço. Agora, se, de fato, teria ocorrido isso, uma defasagem de 30% nos preços previstos nos contratos de obras, fornecimentos, e se elas entendem — não sou eu quem diria — que essa defasagem se deve a algum ato do Governo, a algum *factum principis*, que a doutrina chama *factum principis*, de fato, elas poderiam recorrer ao Judiciário e buscar o complemento, até integral, para o que seria integral.

Por isso reporteí, várias vezes, à confluência que o nobre Senador destacou, entre razões jurídicas e razões econômicas. As razões econômicas é que, parece-me, ditaram a elaboração dessas medidas, embora a forma jurídica não tenha sido, no meu entender, a mais adequada. Eu diria até, respondendo bem objetivamente, que não vejo, embora do ponto de vista financeiro, se os decretos são ilegais; é claro que o segundo gerou uma despesa maior para a União. Do ponto de vista econômico, se se admitir que houve uma defasagem a partir de 21 de novembro de 1986, o decreto-lei do Plano Cruzado II admite isto, quando no § 2º do art. 2º, nos pagamentos antecipados, nas liquidações antecipadas de dívidas, faz-se uma espécie de cálculo *pro rata*, portanto, a lei admite que havia uma diferença. Se se admitir isto, até entendo que seria mais justo que o cálculo fosse a partir de 21 de novembro mesmo, tal como o decreto-lei o admitiu, para os pagamentos antecipados.

Minha colocação é meramente jurídica. A fórmula, se houve essa razão — não sei, não participei, não vi, estou ouvindo esse percentual 30% pela primeira vez — se houver isto, a fórmula deveria, no meu entender, ser outra; não pela que se adotou.

O SR. MARCONDES GADELHA — Recapitulando o problema, para encerrar, entendemos que os dois decretos, do ponto de vista jurídico e moral, não têm diferença, não há cabimento em se sustentar o outro.

Do ponto de vista econômico, o segundo decreto envolve ressarcimento maior às empresas, o que V. S<sup>a</sup> chama de prejuízo para o Estado, o Ministro Dilson Funaro chama de ressarcimento.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Dispêndio.

O SR. MARCONDES GADELHA — Perdão, dispêndio.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Sim. Se se entender que os decretos são legais, ter-se-á sempre uma despesa devida; se forem ilegais, teria sido uma despesa indevida.

O SR. MARCONDES GADELHA — Sim. Então, a diferença está só na questão da extensão do ressarcimento, da amplitude do ressarcimento devido às empresas e o problema da faculdade ou da obrigatoriedade, admite V. S<sup>a</sup> que, reconhecida essa defasagem, esse débito, compete à União pagá-lo, não em parte apenas, mas integralmente? Foi isto que entendi, do ponto de vista econômico é da Justiça, ou da justiça da postulação.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Do ponto de vista jurídico, eu diria que não.

O SR. MARCONDES GADELHA — Do ponto de vista jurídico, V. S<sup>a</sup> se atém à questão...

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — ...jurídica, posta no parecer. De que os decretos contrariariam...

O SR. MARCONDES GADELHA — No parecer apenas ou no próprio Decreto n.º 2.300? Esse é um parecer dado por um cidadão, um jurista competente, reconhecido como tal, e, como V. S<sup>a</sup> disse, é um parecer alternativo.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Claro.

O SR. MARCONDES GADELHA — Com compensação, V. S.<sup>a</sup> admite que ele possa não conter a verdade. Nós vemos um fato tendente, bastante claro aqui, bastante objetivo, de que nesse Decreto nº 2.300, esse impedimento não existe, de acordo com o decreto avocado. Mas V. S.<sup>a</sup> tem o direito de sustentar a sua opinião contra o texto dos decretos, claro que está aqui, do art. 88.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — É uma questão de ponto de vista.

O SR. MARCONDES GADELHA — Com relação aos outros aspectos?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Eu não me sentiria habilitado a dar opinião de caráter econômico, mas se elas fossem procedentes, a solução seria ou a edição de medida legislativa adequada ou a aplicação do recurso e a teoria da imprevisão por parte dos interessados.

O SR. MARCONDES GADELHA — Foi dito pelo Senador José Ignácio que para tentar impedir a aplicação, a Procuradoria teria que seguir os mesmos caminhos que já haviam sido trilhados. Pergunto; isso é a negação da existência de outras agências da sociedade que possam demandar, possam representar, possam denunciar, no caso o Senado, o Supremo Tribunal de Contas, ou se teria efetivamente que seguir o mesmo caminho, caso alguém encontrasse alguma razão para opor contrariedade à aplicação desses decretos?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Não, é claro. Qualquer órgão, qualquer agência, se estiver convencido de tomar iniciativa para atuar no sentido da revogação ou de opor qualquer restrição aos dois decretos.

O SR. MARCONDES GADELHA — Muito obrigado a V. S.<sup>a</sup>

O SR. ITAMAR FRANCO — Eu queria, Sr. Presidente, se V. Ex.<sup>a</sup> me permitisse, para não pairar uma dúvida aqui, saber o seguinte: o parecer final da Procuradoria Geral da Fazenda foi contrário à aplicação desses decretos? Então, sob o aspecto jurídico, V. Ex.<sup>a</sup> não pode negar isso porque o despacho foi final. Depois de o Dr. Consultor-Geral da República...

O SR. MARCONDES GADELHA — O Procurador admitiu que não foi apreciado o art. 88.

O SR. ITAMAR FRANCO — Foi apreciado. Se V. Ex.<sup>a</sup> me permite, eu ouvi V. Ex.<sup>a</sup> com muita atenção como sempre, eu queria recordar, porque isso talvez tenha passado despercebido a V. Ex.<sup>a</sup>

O Dr. Consultor, fugindo das suas responsabilidades constitucionais, enviou o parecer de volta à Casa Civil e esta, por sua vez, enviou ao Ministério da Fazenda que deu o seu parecer final. Está aqui.

"Com isto posto, proponho a remessa do processo à Secretaria Geral, através do Secretário-Geral Adjunto para Assuntos Administrativos, opinando pelo indeferimento."

O indeferimento baseou-se exatamente no parecer do Subprocurador aprovado por V. Ex.<sup>a</sup> É fato ou não é?

Então, esse processo foi indeferido com base na ilegalidade ou inconstitucionalidade dos dois decretos. Isso é o que precisa ser claro, porque se não, Senador Marcondes Gadelha, V. Ex.<sup>a</sup> come-

ça aqui a defender o decreto porque o empresário teve prejuízo.

Seria o caso eu perguntar — e não quero fazer essa pergunta porque fugiria do assunto — mas hoje o funcionário que está sob o congelamento da URP não está sendo prejudicado? E daí?

V. S.<sup>a</sup> Dr. CID Heráclito, foi chamado a opinar sobre esse congelamento?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Do ponto de vista econômico, não. E do ponto de vista da legalidade, foi?

O SR. ITAMAR FRANCO — Do ponto de vista econômico, não. E do ponto de vista da legalidade, foi?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Do ponto de vista da legalidade sim.

O SR. ITAMAR FRANCO — E achou legal?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Acharmos legal.

O SR. ITAMAR FRANCO — Achou legal. Então, veja que daqui a pouco tenho que pedir ao Presidente — V. Ex.<sup>a</sup> indicou o Deputado para depor e com muito prazer vamos ouvir o depoimento de S. Ex.<sup>a</sup> para ouvirmos os empregados, os locatários, os locadores. Porque não se pode ouvir só uma das partes.

Estamos aqui, Senador, com a sua inteligência, com a sua tranquilidade, inquirindo o Procurador quanto à legalidade ou não do decreto. O Procurador foi bastante claro. Quando V. Ex.<sup>a</sup> disse que o Ministro — eu até discordo — achava que um era legal e o outro não, eu achei esquisito e disse aqui. Não pude interpelá-lo porque ele estava doente ontem e não tive oportunidade de fazê-lo. Mas os dois decretos — e veja que V. Ex.<sup>a</sup> se referiu ao art. 88, infelizmente quem não se referiu ao art. 88 foi o Sr. Presidente da República, e S. Excelência poderia ter se referido. E quando ele, na sua ementa, só faz referência ao art. 55, item II, o que V. Ex.<sup>a</sup> tentou mostrar e que, evidentemente, não convenceu é que ele podia ter colocado aqui o art. 88. Não quis. Era exatamente aquele artigo que...

O SR. MARCONDES GADELHA — Provavelmente porque não pesava nenhuma dúvida sobre o fato de que o art. 88 permitia...

O SR. ITAMAR FRANCO — Não pode, Senador Marcondes Gadelha, haver esse tipo de discussão entre nós, porque não é conveniente aqui. Mas a verdade é a seguinte: acho que é preciso ficar bem claro — e o Procurador ainda está com a palavra, está presente — que ele considerou e apoiou o parecer do Subprocurador dele e, mais ainda, no seu despacho final, já voltando da Consultoria Geral da República, ele indeferiu nas mesmas razões.

É isso que está claro.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Senador Itamar, eu só gostaria de situar um questão aqui, porque está se falando muito em parecer, opinião. O problema é o seguinte: esse fato, foi elucidado a nível da Fazenda. Há um despacho do Secretário-Geral em nome do Ministro, certo?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Certo.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Há um despacho, há uma decisão de mérito. Quer dizer,

já não é mais o seu parecer, hoje é uma posição assumida pelo Ministro da Fazenda, certo?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Certo.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Exato, era só isso.

O SR. MARCONDES GADELHA — Eu só quero saber se foram praticados atos com base nesses decretos, porque aqui foi lembrado que atos foram negados, no caso de Pernambuco. Eu pergunto se foram praticados atos.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Penso que no Ministério da Fazenda não foram praticados atos de reajuste. Penso, porque pelo menos foi essa a orientação transmitida nas Procuradorias Regionais, que aprovassem aditivos a contratos contendo cláusula de reajustamento de preço. Acredito que tenha sido observado.

O SR. MARCONDES GADELHA — O Ministério da Fazenda não tem controle sobre pagamento da Secretaria do Tesouro e outras entidades?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — As cotações são distribuídas normalmente às diversas delegacias; os nossos contratos, é bom frisar, são de pequeno porte — não tenho conhecimento de que tenham sido praticados reajustes no Ministério da Fazenda com base nesse decreto.

O SR. MARCONDES GADELHA — Sr. Presidente, dou por encerrada a minha participação.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Muito bem.

Vou passar a palavra ao eminente Senador Afonso Camargo, o último inscrito. Apenas em face das inquirições, das indagações formuladas pelo eminente Senador Marcondes Gadelha, eu queria colocar duas questões, uma sobre o aspecto do Direito e outra sobre o aspecto da Justiça. No que toca ao Direito, eu queria que V. Sa. respondesse a esta primeira pergunta: o Decreto-Lei nº 2.300 só se aplica aos contratos assinados depois de sua vigência, certo? O Decreto nº 2.300 também proíbe atribuir efeitos financeiros retroativamente aos contratos que ele regula; portanto, o art. 51, § 2º, proíbe a retroação de efeitos financeiros, nesses contratos que o Decreto-Lei nº 2.300, regula. Então, os Decretos nºs 92.042 e 94.233, de fevereiro e de abril, foram editados, fazendo expressa referência ao Decreto-Lei nº 2.300. A pergunta é a seguinte: os dois decretos, ao mandarem reajustar os contratos, em andamento, contrariam os dois artigos acima do Decreto-Lei nº 2.300; aí seria um sim ou não. Quer dizer, esses dois decretos contrariam os dois artigos citados do Decreto-Lei nº 2.300?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — A resposta, nobre Senador, é afirmativa porque entendemos que os reajustes terão que ser objetos de termos aditivos. Com relação ao aspecto do Direito, eu respeitaria um outro entendimento, e tenho notícias que já se formou: é que a fundamentação dos decretos se ajustaria ao Plano Cruzado. Já mencionei isso aqui, várias vezes, ao decreto-lei do Plano Cruzado, à liberação de preços, não comungo dessa opinião, mas ela existe.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Então V. Sa. respondeu afirmativamente. Os dois decretos, ao mandarem reajustar os contratos em andamento, contrariam o Decreto-Lei nº 2.300.

O SR. MARCONDES GADELHA — Em que dispositivo?

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Então, se V. S<sup>a</sup> me permite, eu até indagaria se contrariam o Decreto nº 2.300. Eu me refiro a dois artigos: o art. 88, e o art. 51, § 2º

O SR. MARCONDES GADELHA — V. S<sup>a</sup> afirma que os decretos contrariam, inclusive o art. 88?

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Se V. Ex<sup>a</sup> me permitisse, eu até retificaria a indagação para perguntar se eles contrariam o Decreto-Lei nº 2.300. Parece que isso é claro, a resposta é sim.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Sr. Presidente, há um detalhe, o depoente foi argüido se os dois artigos contraditam o Decreto nº 2.300, e se os decretos contraditam o art. 58. Ele respondeu que, no seu entendimento, sim, ainda que possa haver uma outra ocorrência. Se contraditam os dois artigos, evidentemente contraditam o decreto no todo.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Eu preferi indagar sobre o decreto-lei como um todo e, realmente, eles batem de frente com o Decreto-Lei nº 2.300, chocando-se com ele, evidentemente. E o ilustre Procurador foi muito claro a respeito, porque essa é uma questão de Direito.

Agora a questão da Justiça. V. Ex<sup>a</sup> disse que, em tese, os empreiteiros poderiam mover ações judiciais contra a União, pedindo a correção real havida em janeiro, com base na teoria da imprevisão. Quer dizer, a aplicação da cláusula **Rebus sic stantibus** ensinaria o fundamento para ações judiciais de empreiteiros contra a União, pedindo a correção real havida em janeiro com base nessa teoria.

Bem, a pergunta que faço é — e aí também comportaria a resposta "sim" ou "não", porque V. Ex<sup>a</sup> sabe bem do que estou falando, nunca a teoria da imprevisão prevalece contra — vedação expressa da lei — então, a pergunta é a seguinte: a teoria da imprevisão prevalece contra expressa vedação em lei?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Não, em tese não prevalece, mas a teoria da imprevisão foi abraçada e adotada pelo Decreto-Lei nº 2.300. Ela admite, no art. 55. É exatamente este o ponto.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Mas o que V. S<sup>a</sup> disse é que, em tese, os empreiteiros poderiam mover ações judiciais, logo não há que se falar em teoria da imprevisão. Não é?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Se se admitir que houve...

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Se se admitisse que o decreto-lei não existisse.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Não, pelo Fato do Príncipe no ato do Governo, houve um incremento inflacionário da ordem de 30% foi o que asseverou o Senador Marcondes Gadelha — se, nesse caso, as empresas pudessem recorrer ao Judiciário invocando a teoria da imprevisão.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Não, mas pergunto: elas poderiam invocar a teoria da imprevisão contra expressa vedação legal contida no Decreto-Lei nº 2.300? Pergunto se "sim"

ou "não". V. S<sup>a</sup> sabe como têm se orientado os Tribunais a respeito.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Em termos de revisão de preços, não em termos de reajuste monetário...

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Não, não estamos falando em questão de correção monetária, porque seria reajuste monetário a expressão que V. S<sup>a</sup> quer exatamente corrigir e essa confusão é que nos cabe dirimir. Ou seja, correção monetária é uma coisa e reajustamento de preço é outra. Então, para efeito de reajustamento de preço, poderiam pessoas jurídicas ou físicas invocar a teoria da imprevisão contra expressa disposição de lei e obter reajustamento de preço?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — À pergunta colocada assim, a resposta é não; contra expressa disposição de lei, não. Agora, eu lembraria a V. Ex<sup>a</sup> que a expressão "reajuste monetário", onde está a confusão, consta de diversos decretos-leis anotei isso na minha exposição, empregou-se a expressão "reajuste monetário". É uma impropriedade, mas...

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Muito obrigado a V. S<sup>a</sup>

Tem a palavra o eminente Senador Affonso Camargo.

O SR. AFFONSO CAMARGO — Minha participação vai ser muito rápida, como sempre, Sr. Presidente.

Dr. Cid Heráclito, fui o autor do requerimento de convocação de V. S<sup>a</sup> Eu o fiz não só porque existia o parecer da Procuradoria Geral da Fazenda, mas também porque, durante os 11 meses em que fui Ministro, V. Ex<sup>a</sup> foi uma das figuras que emergiu com muita clareza, para mim, dessa inércia, desse comodismo que existe hoje na burocracia pública brasileira em não querer mudar.

Mais de uma vez V. S<sup>a</sup> esteve do nosso lado na hora em que estávamos preocupados em zelar pelo erário público, e com bastante coragem, e não faço minhas as palavras daqueles que, naturalmente, têm o direito de que lhes dá a Comissão, e o dever de estarem aqui inquirindo e discutindo quanto a sua independência, se V. S<sup>a</sup> poderia ter ido mais longe na sua independência. Acho que V. S<sup>a</sup> é uma das figuras que realmente têm emergido, tanto que o único parecer que temos até agora na Comissão é o da sua Procuradoria, não temos mais nenhum outro.

Lamento, Sr. Presidente, que ainda não tenhamos conseguido, aqui na Comissão, dar um sentido mais eficaz nas perquirições, porque, realmente, a vinda do Procurador-Geral da Fazenda foi para discutir sobre a legalidade. Acho que foi realmente uma perda de tempo ficamos discutindo problemas de economia, fazendo perguntas que já sabíamos de antemão e que V. S<sup>a</sup> não poderia responder. E as perguntas da legalidades — e disse-o bem o Senador Marcondes Gadelha — eu ficaria até em dois, o problema da legalidade e o da lesividade, quer dizer, se é legal ou não, criou danos para o erário público ou não criou danos para o erário público. É muito importante essa parte da legalidade, principalmente porque vimos pelos jornais que há quem conteste a posição da Procuradoria Geral da Fazenda e vamos ter que ouvir aqui opinião de juristas, dos dois

lados — no meu caso, a minha formação é de engenheiro, não vou poder discutir em profundidade esse problema da legalidade. Mas como engenheiro e administrador tenho muita preocupação — e não vou lhe fazer pergunta sobre isso, é para registrar aqui na Comissão, — com o problema de como foram feitos esses reajustes. Acho esse Decreto nº 94.042, muito duvidoso. São várias formas de reajuste, há hipóteses, parece-me que seria a justeza dos contratos e sabemos disso, se fosse mantido o ganho percentual do contratante ao final do contrato; nesse caso, evidentemente, está havendo uma desvalorização da moeda, há um momento em que vai haver uma pressão para que a pessoa mantenha os seus percentuais de ganho e sobre esse aspecto me causa espécie quando se coloca nos contratos que não contêm cláusulas de reajuste de preço se se admite que esse reajuste será feito pela OTN. Quase sempre, dificilmente o reajuste da OTN vai corresponder à relação de custo de um contrato. A pessoa vai receber a menos ou a mais do que aquilo que deveria receber por justiça, que foi o primeiro percentual que ele propôs quando ganhou a concorrência.

Cito isso, Sr. Presidente para reafirmar — sei que V. Ex<sup>a</sup> está tomando providências — da necessidade que temos de um entendimento, o mais rápido possível, com o Tribunal de Contas da União, porque esse assunto é de muita peculiaridade, é um assunto muito complexo, vamos ter que examinar esses contratos, para saber se houve ou não dano, porque há inclusive essa fase facultativa que depois foi obrigatória, há várias formas de se fazer o reajuste, há várias hipóteses canalizadas aqui.

Então, parece-me que ao mesmo tempo em que vamos esgotando nossa discussão com relação à legalidade teríamos que começar a nos assessorar, e a nos preparar para examinar esses contratos aqui, porque é aí que vamos ver se realmente houve dano para o erário público.

De qualquer forma, para finalizar, eu queria dizer que realmente não me surpreendeu a sua participação e acho que foi muito importante, porque é fundamental o que V. S<sup>a</sup> declarou dezenas de vezes, e inclusive aquilo que a sua Procuradoria chegou a fazer, como induzir, levar a uma decisão final do Ministério da Fazenda. E na opinião do Ministério da Fazenda os dois decretos são ilegais. Isso é o que importa para nós.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Eminente Senador Alexandre Costa, V. Ex<sup>a</sup> tem a palavra.

O SR. ALEXANDRE COSTA — Sr. Presidente, Sr. Procurador, tenho pouca coisa a perguntar a V. S<sup>a</sup> que, chamado ou convocado aqui, deu uma demonstração inequívoca das tradições da Procuradoria da Fazenda, homem de alto conhecimento e de uma vida toda ela dedicada à Fazenda, uma vez que se sucedem os ministros e V. S<sup>a</sup> permanece. Mas não quero entrar no julgamento da legalidade ou da ilegalidade, mesmo porque V. S<sup>a</sup> deu um parecer contrário aos dois decretos, mas teve a precaução de dizer que não tinha o dom da verdade. Isto significa que pode dizer que errou, o que é uma humildade muito grande para um homem tão conhecedor das leis. E nem poderia deixar de ser assim, porque se não o fossem muitos pareceres emitidos por V. S<sup>a</sup>,

com toda a sabedoria, a quem tenho o maior respeito e admiração, não seriam permanentemente derribados nos Tribunais, ora no Supremo, ora no Tribunal Federal de Recursos. Logo, todos os homens são falíveis, e V. S. não poderia escapar a uma lei natural.

Acho que este não é o **forum** da ilegalidade ou legalidade, com o maior respeito aos juristas mais eminentes que compõem esta comissão. Acho que este não é o **forum**, e se V. Ex. mesmo sabe que também o seu parecer não é terminativo, a Comissão, absolutamente, não pode se basear e dizer que pelo parecer de V. Ex. os decretos são ilegais, porque nem V. S. afirmou isto aqui. Apenas deu parecer contrário a dois decretos, mas não afirmou, absolutamente, se ele era terminativo no seu parecer, porque iria afirmar o impossível, iria afirmar o que não existe perante esta Comissão, que vem perseguindo a corrupção até esta parte, e V. S. diz que os decretos aos quais deu parecer contrário não eram lesivos à Nação brasileira. Não disse que eram amorais, não afirmou isto, muito ao contrário, julgou justo que a Nação brasileira pagasse aquilo que deve, pagasse os prejuízos que causou a outros brasileiros, mesmo porque sabe V. S. que o Governo brasileiro não consultou a ninguém, a ninguém mesmo para decretar o Plano Cruzado e se não consultou a mim que tenho um contrato com a Nação e a qualquer outro brasileiro, que também tem contrato à nação, logo, qualquer contrato que tenha sido anterior ao Plano Cruzado está sujeito a revisões. Conste o que constar na lei, deu prejuízo a qualquer brasileiro com contrato anterior ao Plano Cruzado, que não é contratual, tem que ser indenizado sob pena de ser uma nação caloteira, que se serve do sangue e do suor do povo brasileiro para viver.

Mas Sr. Ministro, Sr. Procurador, exigiram muito de V. S., quiseram até que V. S. adiantasse os passos, denunciasses, em última instância, representasses contra as leis. Chegaram até, eu não digo ao absurdo, respeito a opinião de todos, a lhe perguntar se não tinha feito com medo que fosse ser demitido... Foi preciso que V. S. desse o seu currículo, de tantos anos de serviços, necessários para a sua aposentadoria, para que demonstrasse que não era o medo, absolutamente, de perder um cargo em comissão e que lhe havia impedido de fazer a representação, mas, sim, o cumprimento de obrigações que ninguém melhor que V. Ex. conhece através de tantos anos servindo ao Poder Público brasileiro.

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Quantos não escaparam?

O SR. ALEXANDRE COSTA — Até o eminente Procurador da República também, acharam que ele devia representar contra as leis e não o fazia porque tinha medo de perder o cargo. Ora, quem? O Dr. Sepúlveda Pertence, uma das maiores figuras desta República, quer culturalmente, quer moralmente, um homem cassado pela Revolução, que atravessou durante todos esses anos sem se render, venceu pelo talento, cresceu pela sua capacidade e aí se encontra brilhando, brilhando pela sua capacidade, pela sua inteligência, pelo serviço que ontem como hoje presta à Nação e ao Estado.

Convencido de que a opinião de V. S. é a de que não pode mesmo haver corrupção em decre-

tos publicados — aliás, a frase não é minha, daí, porque, a tal lei que alegaram para V. S. é ação popular, ela serve para V. S. se utilizar mas, também, serve para qualquer senador, para qualquer deputado, para qualquer homem do povo, e se nenhum de nós que lemos o **Diário Oficial** utilizamos disso, por que só V. S.? Convencido de que não há imoralidade — e nem V. S. declarou —; convencido de que V. S. acha justo que a Nação indenize o que for justo aos que tiveram prejuízo, eu nada mais tenho a perguntar e nem desejo mais incomodá-lo nesse adiantado da hora, mas apenas cumprimentá-lo pelo parecer que é contrário — é uma contribuição — cumprimentando-o pela coragem, aqui demonstrada, de ser o único que trouxe aqui um parecer contrário, mas que mesmo dando o parecer contrário tenha consciência e, sobretudo, o caráter de vir e não acusar as duas leis, pelas quais deu parecer contrário, como leis amorais ou leis corruptas.

Era o que eu tinha a dizer. Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Se algum dos Srs. Senadores desejar fazer uso da palavra...

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Sr. Presidente, peço a palavra.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Tem a palavra o nobre Relator Carlos Chiarelli.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Sr. Presidente, Sr. Procurador, acho que V. S. foi chamado a esta Comissão para falar exclusivamente sobre matéria jurídica. Posto que, comentários de outra natureza, por mais valiosos que sejam, são rigorosamente fora da sua esfera de competência. E V. S. o disse reiteradas vezes. Os seus juízos subjetivos de natureza ética, suas opiniões econômicas são muito importantes, mas não é isso que a Comissão está buscando neste depoimento. Por isso que comentários **à lareira** são, de certa forma, despiendo.

Com relação a essa questão jurídica, eu perguntaria a V.Sa. se outros Ministérios estão aplicando esses decretos?

Pergunto também o seguinte: V.Sa. disse anteriormente que não estava informado. Eu me reporto à data posterior à decisão do Ministério da Fazenda. Depois que o Ministério da Fazenda — digamos — examinou essa questão e passou da fase da consulta, do parecer para a fase decisória, V. Sa. teve alguma informação ou buscou alguma informação nessa área jurídica, de que fato similar tenha acontecido em outro Ministério e que haja uma posição de algum outro Ministério, igual ou contrária a essa que o Ministério da Fazenda tomou?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Senador Carlos Chiarelli, não tive conhecimento.

O parecer — devo lembrar — não era um ato público, não foi publicado. Vi, há dias, com surpresa, o texto num dos jornais de São Paulo, mas ele não foi dado à divulgação, como é de praxe, já que a matéria foi submetida à decisão superior. Eu não tenho conhecimento se, antes ou depois do parecer, os outros Ministérios adotaram posição semelhante.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Mas a decisão do Secretário-Geral, por delegação do

Ministro, é ato que ganhou publicidade. Saiu no caderno oficial?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Foi publicado há poucos dias, e acredito que no final de março ou no princípio de abril.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Permanecendo com um "cister" no plano jurídico, pergunto o seguinte: foi muito discutida aí a questão do interesse provado de quem se julgou lesado ou se julgou em consequência de dano, em função de não ter recolhido ou recebido valores e que teria sido prejudicado, e se invocou a questão do Plano Cruzado. A pergunta que lhe faço é a seguinte: para alguém — a empresa privada ou o empreiteiro — que buscasse ressarcimento, não existiria um instituto de direito, um fundamento jurídico que, independentemente de qualquer decreto, servisse de base para esse procedimento, que é o **Factum Principis**, a partir da edição do Plano Cruzado?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — A minha colocação é afirmativa. O **Factum Principis**, que é uma matéria definida com toda a medida, e ditada pelos Poderes Públicos, tendo como consequência tornar mais difícil e mais onerosa a execução do contrato pelo contratado, a alegação do **Factum Principis** cabe aos interessados que se julgarem prejudicados, porque recorreriam ao Judiciário.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Então, não se fique com a idéia errônea e enganosa, por desinformação, de que a inocorrência dos decretos implicaria diretamente em consequência danosa aos empreiteiros que tivessem sido prejudicados por uma ação injusta e inadequada do Governo.

Há um caminho, um remédio processual, legal, no plano do Direito, que permite perfeitamente o ressarcimento, certo?

O SR. CID HERÁCLITO DE QUEIROZ — Certo.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — É só, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Não havendo mais nenhum dos Srs. Senadores desejando fazer uso da palavra, indago, inclusive, da Deputada Dirce Tutu Quadros, que acompanha os nossos trabalhos, se tem alguma indagação a formular ao depoente?

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Só tenho um requerimento a formular: é a vinda do Presidente da OAB.

A SRA. DIRCE TUTU QUADROS — Sr. Presidente, agradeço a sua gentileza, mas não quero abrir um precedente. Não há nada que eu possa perguntar que os Srs. Senadores não perguntaram.

Muito obrigada.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Mas nem por isso. Precedente não, porque V. Exa. tem todo direito, além do mais nos honra e enriquece o ambiente com a sua presença.

A SRA. DIRCE TUTU QUADROS — Aprendo muito com V. Exa. A fiscalização e controle da Câmara dos Deputados tem realmente aproveitado muito o trabalho.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Muito obrigado.

V. Exa., Senador Carlos Chiarelli, tinha um requerimento para formular.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Como já se disse que só há um parecer sobre a constitucionalidade e inconstitucionalidade, gostaria de ouvir o Presidente da OAB, porque o Conselho Federal da OAB, com a presença de todos os Presidentes estaduais, com base no estudo de vários juristas de grande renome no País, apreciou e aprovou um parecer especificamente sobre a matéria, legalidade e constitucionalidade ou ilegalidade e inconstitucionalidade dos decretos. Acho que, numa discussão desta natureza, seria de extrema valia a tomada de depoimento do Presidente da OAB especialmente sobre essa matéria.

O SR. CHAGAS RODRIGUES — Nobre Relator Carlos Chiarelli, V.Exa. permite?

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Pois não.

O SR. CHAGAS RODRIGUES — Seria mais um aparte.

Desejo me congratular com a Procuradoria Geral da Fazenda, porque, na reunião de ontem — não trouxe hoje, está em casa —, exibi um jornal, noticiando que, em Minas Gerais, um Juiz Federal julgou improcedente uma ação ajuizada com pretenso fundamento nesses decretos.

A empresa pleiteou do Tribunal Regional do Trabalho um reajuste, o Tribunal negou. A empresa, então, acionou a ação, e o Juiz Federal prolatou a sentença, dando pela improcedência da causa. Foi a **Folha de S. Paulo** que noticiou esse feito. De modo que a Justiça já começa a se pronunciar e, certamente, em nosso País, a palavra final será dada pelo Supremo Tribunal Federal.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — V. Exa. tem a palavra, eminente Senador Carlos Chiarelli.

O SR. RELATOR (Carlos Chiarelli) — Apenas um requerimento, para que seja examinado pela Comissão.

O SR. PRESIDENTE (José Ignácio Ferreira) — Naturalmente, a Comissão vai examinar também o requerimento de V. Exa., que já reforça uma postulação de um dos Senadores, integrantes da Comissão, que formulou idêntico requerimento. Não, o próprio Deputado Federal Luís Roberto Ponte formulou esse requerimento. E V. Exa. vem, naturalmente, adensar este pedido e a Comissão vai examiná-lo com muito prazer e honra.

A Presidência agradece ao eminente Dr. Cid Heráclito de Queiroz, Digníssimo Procurador-Geral da Fazenda Nacional, pela sua presença e os esclarecimentos que prestou a esta Comissão.

Agradece, também, a presença dos Srs. Senadores, da Deputada Dirce Tutu Quadros, que sempre honra e enriquece os nossos trabalhos com sua presença, aos Srs. jornalistas, aos Srs. Assessores do Procurador-Geral da Justiça e aos Assessores desta Comissão e, nesta oportunidade, aprazando a próxima reunião da Comissão para 2ª-feira, às 9 horas da manhã, declaro encerrada a presente reunião.



## **MESA**

### **Presidente**

Humberto Lucena — PMDB-PB

### **1º-Vice-Presidente**

José Ignácio Ferreira — PMDB-ES

### **2º-Vice-Presidente**

Lourival Baptista — PFL-SE

### **1º-Secretário**

Jutahy Magalhães — PMDB-BA

### **2º-Secretário**

Odacir Soares — PFL-RO

### **3º-Secretário**

Dirceu Carneiro — PMDB-SC

### **4º-Secretário**

João Castelo — PDS-MA

### **Suplentes de Secretário**

Aluizio Bezerra — PMDB-AC

Francisco Rollemberg — PMDB-SE

João Lobo — PFL-PI

Wilson Martins — PMDB-MS

## **LIDERANÇA DA MAIORIA**

### **Líder**

Rachid Saldanha Derzi

### **Vice-Líderes**

João Menezes

Leopoldo Peres

Edison Lobão

João Calmon

Carlos Alberto

## **LIDERANÇA DO PMDB**

### **Líder**

Ronan Tito

### **Vice-Líderes**

Nelson Wedekin

Leopoldo Peres

Mendes Canale

Leite Chaves

Raimundo Lira

Ronaldo Aragão

Iram Saraiva

Cid Sabóia de Carvalho

João Calmon

Mauro Benevides

## **LIDERANÇA DO PFL**

### **Líder**

Marcondes Gadelha

### **Vice-Líderes**

Edison Lobão

Odacir Soares

Divaldo Suruagy

João Lobo

## **LIDERANÇA DO PSDB**

### **Líder**

Fernando Henrique Cardoso

### **Vice-Líder:**

Chagas Rodrigues

## **LIDERANÇA DO PDS**

### **Líder**

Jarbas Passarinho

### **Vice-Líder**

Roberto Campos

## **LIDERANÇA DO PDT**

### **Líder**

Maurício Corrêa

### **Vice-Líder**

Mário Maia

## **LIDERANÇA DO PSB**

### **Líder**

Jamil Haddad

## **LIDERANÇA DO PMB**

### **Líder**

Ney Maranhão

## **LIDERANÇA DO PTB**

### **Líder**

Afonso Camargo

### **Vice-Líderes**

Carlos Alberto

Carlos De'Carli

## SUBSECRETARIA DE COMISSÕES

### COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES — (CRE)

(15 membros)

#### COMPOSIÇÃO

Presidente: Luiz Viana

1º-Vice-Presidente: vago

2º-Vice-Presidente: Nelson Wedekin

PMDB

#### Titulares

Albano Franco  
Francisco Rollemberg  
Irapuan Costa Júnior  
Leite Chaves  
Luiz Viana  
Nelson Carneiro  
Nelson Wedekin  
Saldanha Derzi  
Severo Gomes

#### Suplentes

Aluizio Bezerra  
Chagas Rodrigues  
Cid Sabóia de Carvalho  
Vago  
João Calmon  
Ruy Bacelar

PFL

Marco Maciel  
João Lobo  
José Agripino

Divaldo Suruagy  
Edison Lobão

PDS

Afonso Sancho  
Lavoisier Maia

PL

Itamar Franco

PSB

Jamil Haddad

**Assistente:** Marcos Santos Parente Filho — Ramal: 3497

**Reuniões:** Quartas-feiras, às 11:00 horas

**Local:** Sala da Comissão, Ala Senador Nilo Coelho

— Anexo das Comissões — Ramal: 3254

### COMISSÃO DO DISTRITO FEDERAL — (DF)

(11 membros)

#### COMPOSIÇÃO

Presidente: Meira Filho

Vice-Presidente: Edison Lobão

PMDB

#### Titulares

Pompeu de Sousa  
Meira Filho  
Mauro Benevides  
Saldanha Derzi  
Albano Franco  
Aureo Mello  
Chagas Rodrigues

#### Suplentes

Iram Saraiva  
Aluizio Bezerra  
Francisco Rollemberg  
Mansueto de Lavor

PFL

Alexandre Costa  
Edison Lobão

João Menezes

PDT

Maurício Corrêa

PDS

Lavoisier Maia

PDC

Mauro Borges

**Assistente:** Carlos Guilherme Fonseca — Ramal: 4064

**Reuniões:** Terças-feiras, às 19:00 horas

**Local:** Sala da Comissão, Ala Senador Alexandre Costa

— Anexo das Comissões — Ramal: 4065

### COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA (CCJ)

(15 membros)

#### COMPOSIÇÃO

Presidente: Alfredo Campos

1º-Vice-Presidente: Guilherme Palmeira

2º-Vice-Presidente: Chagas Rodrigues

PMDB

#### Titulares

Alfredo Campos  
Chagas Rodrigues  
Ronaldo Aragão  
Lourenberg Nunes Rocha  
Wilson Martins  
José Paulo Bisol  
Cid Sabóia de Carvalho  
Aluizio Bezerra  
Iram Saraiva

#### Suplentes

Nelson Carneiro  
Leite Chaves  
Mauro Benevides  
Márcio Lacerda  
Raimundo Lyra  
Nelson Wedekin

PFL

Marco Maciel  
Afonso Arinos  
Guilherme Palmeira

João Menezes  
Marcondes Gadelha

PDS

Roberto Campos

PMB

Hey Maranhão

PDT

Maurício Corrêa

PTB

Carlos Alberto

**Assistente:** Vera Lúcia Nunes — Ramais: 3972 e 3987

**Reuniões:**

**Local:** Sala da Comissão, Ala Senador Alexandre Costa

— Anexo das Comissões — Ramal: 4315

### COMISSÃO DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE — (CFC)

(17 membros)

#### COMPOSIÇÃO

Presidente: Carlos Chiarelli

Vice-Presidente: Nelson Wedekin

PMDB

#### Titulares

Almir Gabriel  
José Paulo Bisol  
Mendes Canale  
Nelson Wedekin  
Ruy Bacelar  
Ronan Tito  
Mauro Benevides  
Leite Chaves  
Wilson Martins  
João Calmon

#### Suplentes

Márcio Lacerda  
Severo Gomes  
Iram Saraiva  
Albano Franco  
Luiz Viana  
Nabor Júnior

PFL

Afonso Arinos  
José Agripino  
Guilherme Palmeira  
Carlos Chiarelli

Odacir Soares  
Divaldo Suruagy

#### PEQUENOS PARTIDOS

Roberto Campos  
Afonso Sancho  
Carlos Alberto

Mário Maia  
Afonso Camargo

**Assistente:** Goitacaz Brasão P. de Albuquerque — Ramal: 4026

**Reuniões:** Quartas-feiras, às 10:00 horas

**Local:** Sala da Comissão, Ala Senador Alexandre Costa

— Anexo das Comissões — Ramal: 4344

# DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL

## PREÇO DE ASSINATURA

(Inclusas as despesas de correio via terrestre)

### SEÇÃO I (Câmara dos Deputados)

Semestral .....	Cz\$ 2.600,00
Exemplar avulso .....	Cz\$ 16,00

### SEÇÃO II (Senado Federal)

Semestral .....	Cz\$ 2.600,00
Exemplar avulso .....	Cz\$ 16,00

Os pedidos devem ser acompanhados de cheque pagável em Brasília, Nota de Empenho ou Ordem de Pagamento pela Caixa Econômica Federal — Agência — PS-CEGRAF, conta corrente nº 920001-2, a favor do

### CENTRO GRÁFICO DO SENADO FEDERAL

Praça dos Três Poderes — Caixa Postal 1.203 — Brasília — DF  
CEP: 70160.

Maiores informações pelos telefones (061) 211-3738 e 224-5615, na Supervisão de Assinaturas e Distribuição de Publicações — Coordenação de Atendimento ao Usuário.

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA Nº 95

(julho a setembro de 1987)

Está circulando o nº 95 da Revista de Informação Legislativa, periódico trimestral de pesquisa jurídica editado pela Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal.

Este número, com 360 páginas, contém as seguintes matérias:

— Direitos humanos no Brasil — compreensão teórica de sua história recente — **José Reinaldo de Lima Lopes**

— Proteção internacional dos direitos do homem nos sistemas regionais americano e europeu — uma introdução ao estudo comparado dos direitos protegidos — **Clémerson Merlin Clève**

— Teoria do ato de governo — **J. Cretella Júnior**

— A Corte Constitucional — **Pinto Ferreira**

— A interpretação constitucional e o controle da constitucionalidade das leis — **Maria Helena Ferreira da Câmara**

— Tendências atuais dos regimes de governo — **Raul Machado Horta**

— Do contencioso administrativo e do processo administrativo — no Estado de Direito — **A.B. Cotrim Neto**

— Ombudsman — **Carlos Alberto Provençiano Gallo**

— Liberdade capitalista no Estado de Direito — **Ronaldo Poletti**

— A Constituição do Estado federal e das unidades federadas — **Fernanda Dias Menezes de Almeida**

— A distribuição dos tributos na Federação brasileira — **Harry Conrado Schüller**

— A moeda nacional e a Constituinte — **Letácio Jansen**

— Do tombamento — uma sugestão à Assembleia Nacional Constituinte — **Nailé Russomano**

— Fâcetadas da "Comissão Afonso Arinos" — e eu... — **Rosah Russomano**

— Mediação e bons ofícios — considerações sobre sua natureza e presença na história da América Latina — **José Carlos Brandi Aleixo**

— Prevenção do dano nuclear — aspectos jurídicos — **Paulo Affonso Leme Machado**

À venda na Subsecretaria  
de Edições Técnicas —  
Senado Federal, Anexo I,  
22º andar — Praça  
dos Três Poderes,  
CEP 70160 — Brasília, DF  
— Telefone: 211-3578

PREÇO DO  
EXEMPLAR:  
Cz\$ 150,00

Assinatura para 1988  
(nºs 97 a 100): Cz\$ 600,00

Os pedidos deverão ser acompanhados de cheque nominal à Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal ou de vale postal remetido à Agência ECT Senado Federal — CGA 470775.  
Atende-se, também, pelo sistema de reembolso postal.

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA Nº 96

(outubro a dezembro de 1987)

Está circulando o nº 96 da **Revista de Informação Legislativa**, periódico trimestral de pesquisa jurídica editado pela Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal.

Este número, com 352 páginas, contém as seguintes matérias:

Os dilemas institucionais no Brasil — **Ronaldo Poletti**  
A ordem estatal e legalista. A política como Estado e o direito como lei — **Nelson Saldanha**  
Compromisso Constituinte — **Carlos Roberto Pellegrino**  
Mas qual Constituição? — **Torquato Jardim**  
Hermenêutica constitucional — **Celso Bastos**  
Considerações sobre os rumos do federalismo nos Estados Unidos e no Brasil — **Fernanda Dias Menezes de Almeida**  
Rui Barbosa, Constituinte — **Rubem Nogueira**  
Relaciones y convenios de las Provincias con sus Municipios, con el Estado Federal y con Estados extranjeros — **Jesús Luis Abad Hernando**  
Constituição sintética ou analítica? — **Fernando Herren Fernandes Aguillar**  
Constituição americana: moderna aos 200 anos — **Ricardo Arnaldo Malheiros Fiuza**  
A Constituição dos Estados Unidos — **Kenneth L. Penegar**  
A evolução constitucional portuguesa e suas relações com a brasileira — **Fernando Whitaker da Cunha**  
Uma análise sistêmica do conceito de ordem econômica e social — **Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Ney Prado**  
A intervenção do Estado na economia — seu processo e ocorrência históricos — **A. B. Cotrim Neto**  
O processo de apuração do abuso do poder econômico na atual legislação do CADE — **José Inácio Gonzaga Franceschini**  
Unidade e dualidade da magistratura — **Raul Machado Horta**

Judiciário e minorias — **Geraldo Ataliba**  
Dívida externa do Brasil e a arguição de sua inconstitucionalidade — **Nailê Russomano**  
O Ministério Público e a Advocacia de Estado — **Pinto Ferreira**  
Responsabilidade civil do Estado — **Carlos Mário da Silva Velloso**  
Esquemas privatísticos no direito administrativo — **J. Creteia Júnior**  
A sindicância administrativa e a punição disciplinar — **Edmir Netto de Araújo**  
A vinculação constitucional, a recorribilidade e a acumulação de empregos no Direito do Trabalho — **Paulo Emilio Ribeiro de Vilhena**  
Os aspectos jurídicos da inseminação artificial e a disciplina jurídica dos bancos de esperma — **Senador Nelson Carneiro**  
Casamento e família na futura Constituição brasileira: a contribuição alemã — **João Baptista Villela**  
A evolução social da mulher — **Joaquim Lustosa Sobrinho**  
Os seres monstruosos em face do direito romano e do civil moderno — **Sílvio Meira**  
Os direitos intelectuais na Constituição — **Carlos Alberto Bittar**  
O direito autoral do ilustrador na literatura infantil — **Hildebrando Pontes Neto**  
Reflexões sobre os rumos da reforma agrária no Brasil — **Luiz Edson Fachin**

À venda na Subsecretaria  
de Edições Técnicas  
Senado Federal,  
Anexo I, 22º andar  
Praça dos Três Poderes,  
CEP 70160 — Brasília, DF  
Telefones: 211-3578 e  
211-3579

PREÇO DO  
EXEMPLAR:  
Cz\$ 150,00

Assinatura  
para 1988  
(nºs 97 a 100):  
Cz\$ 600,00

Os pedidos deverão ser acompanhados de cheque nominal à Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal ou de vale postal remetido à Agência ECT Senado Federal — CGA 470775. Atende-se, também, pelo sistema de reembolso postal.