

As Tribunal de Contas
da União
Em

Secretaria do Senado Federal
SERVIÇO DE PROTOCOLO LEGISLATIVO
Mensagem nº 33, de 1992
em 22/04/92

Mensagem nº 104

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Em cumprimento ao preceito constitucional do art. 84, inciso XXIV, encaminho para exame de Vossas Excelências os volumes anexos, que compreendem as contas do Governo Federal relativas ao exercício financeiro de 1991.

Obedecendo ao disposto no art. 29 do Decreto-lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, submeto também a Vossas Excelências o Relatório sobre a execução do orçamento e a situação da administração financeira federal, elaborado pelo Departamento do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento.

Brasília, 13 de abril de 1992.

Eusebio Collares

SENADO FEDERAL
Protocolo Legislativo
Mensagem "ON" 33/92
Fls. 01

E.M. nº 103

Brasília, 09 de Abril de 1992.

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

Tenho a honra de encaminhar à elevada consideração de Vossa Excelência, em apenso, os Balanços Gerais da União, relativos ao exercício de 1991, e o Relatório do Departamento do Tesouro Nacional sobre a execução orçamentária e a situação da administração financeira federal.

2. As peças de que se trata constituem a Prestação de Contas do Presidente da República ao Congresso Nacional, de conformidade com as disposições constitucionais a seguir transcritas:

"Art. 57 - O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital da União, de 15 de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro."

"Art. 84 - Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior."

SENADO FEDERAL
Protocolo Legislativo
Mensagem "OM" 33/92
Fls. 09



(Fls. 02, da E.M. nº 103 , de 09 de abril de 1992).

3. O Decreto-lei nº 199 de 25.2.67, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de contas da União e dá outras providências estabelece a seu turno:

"Art. 29 - O Tribunal dará parecer prévio em sessenta dias, contados da data da entrega, sobre as contas que o Presidente da República, no prazo constitucional, deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional."

4. Submeto ainda a Vossa Excelência projeto de Mensagem ao Congresso Nacional comunicando o cumprimento das disposições constitucionais e legais.

Respeitosamente,



MARCÍLIO MARQUES MOREIRA
Ministro de Estado da Economia,
Fazenda e Planejamento

SENADO FEDERAL
Protocolo Legislativo
Mensagem "ON" 33/92
Fls. 03



Aviso nº 300 - AL/SG.

Brasília, 13 de abril de 1992.

Senhor Primeiro Secretário,

Encaminho a essa Secretaria a Mensagem com a qual o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, acompanhada de Exposição de Motivos do Senhor Ministro de Estado da Economia, Fazenda e Planejamento, as contas do Governo Federal relativas ao exercício financeiro de 1991.

Atenciosamente,


MARCOS COIMBRA
Secretário-Geral
da Presidência da República

A Sua Excelência o Senhor
Senador DIRCEU CARNEIRO
Primeiro Secretário do Senado Federal
BRÁSÍLIA-DF.

ARMAZEM FEDERAL
Protocolo Legislativo
Mensagem "ON" 33/92
Fls. 04




CÂMARA DOS DEPUTADOS

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL

*À Sec. Geral de Mesa
29.06.92
Cristóvão F*

Tendo em vista o disposto no inciso I, do art. 2º, da Resolução nº 1, de 1991-CN, que estabelece como uma das finalidades da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

"I - examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, ao Orçamento Anual e aos Créditos Adicionais, assim como sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República";

Tendo em vista que o Tribunal de Contas da União, em sessão de 25.06.92 emitiu parecer INCONCLUSIVO sobre as contas do Governo relativas ao exercício de 1991;

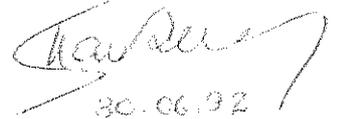
E considerando ainda que o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, em seu art. 85, determina que aquele parecer, envolvendo as contas do Senhor Presidente da República deve ser conclusivo, requeiro a Vossa Excelência se digne recomendar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização promova a devolução do processado àquela Corte de Contas, a fim de que ela, como órgão auxiliar do Congresso Nacional, em cumprimento ao disposto no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, se manifeste de maneira clara sobre a regularidade das referidas contas, a fim de que o Congresso Nacional possa apreciá-las.

Sala das Sessões, em 29 de junho de 1992

Deputado JOSÉ LUIZ MAIA
Líder do PDS

A Comissão Mista de
Planos, Orçamentos Públicos
& Fiscalização.

30.06.92



30.06.92

1º.07.92

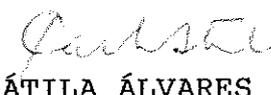
Aviso nº 489/TCU

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência o Relatório sobre as Contas do Governo da República, relativas do exercício de 1991, elaborado pelo Excelentíssimo Senhor Ministro PAULO AFFONSO MARTINS DE OLIVEIRA e o Parecer Prévio aprovado pelo Tribunal, por maioria, na Sessão Especial realizada em 25 do corrente mês e, ao mesmo tempo, restituo a Prestação de Contas daquele exercício apresentada pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da República e enviada a esta Corte por intermédio do expediente CN/242, de 06 de maio de 1992, com vistas ao que preceitua o artigo 71, inciso I, da Constituição Federal.

Oportunamente, será remetida a Vossa Excelência a Ata da referida Sessão Especial, acompanhada de todas as Declarações de Votos apresentadas pelos Ministros deste Tribunal.

Atenciosamente,


CARLOS ÁTILA ÁLVARES DA SILVA
Presidente

A Sua Excelência, o Senhor
Senador MAURO BENEVIDES
Presidente do Congresso Nacional

N E S T A

P A R E C E R P R É V I O

PARECER PRÉVIO

O **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**, tendo em vista o disposto no inciso I, do art. 71, da Constituição Federal e,

CONSIDERANDO que as Contas do Governo, atinentes ao exercício de 1991, foram prestadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional no prazo constitucional (C. F. art. 84, inciso XXIV);

CONSIDERANDO que é da competência exclusiva do Congresso Nacional julgar as Contas anuais apresentadas pelo Presidente da República (C. F. art. 49, inciso IX);

CONSIDERANDO que ao Tribunal de Contas da União compete apreciar referidas contas, mediante parecer prévio elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento (C. F. art. 71, inciso I);

CONSIDERANDO que os Balanços Gerais da União, que compõem as Contas do Governo Federal, foram elaborados de conformidade com as disposições estabelecidas na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, e legislação superveniente;

CONSIDERANDO que os Balanços Gerais da União e o Relatório do Departamento do Tesouro Nacional traduzem a execução dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das Empresas Estatais bem como o comportamento das Receitas e das Despesas dos diversos órgãos e entidades dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário;

CONSIDERANDO que o Relatório do Poder Executivo, que acompanha as Contas do Governo, contém detalhadas e minuciosas informações sobre a execução dos programas incluídos no orçamento anual e sobre a execução da programação financeira de desembolso;

CONSIDERANDO que no Relatório ora apresentado pelo Ministro-Relator ao Plenário do Tribunal de Contas da União estão registrados e analisados os atos e fatos contábeis, econômicos, financeiros, orçamentários e patrimoniais realizados pelo Governo no exercício de 1991;

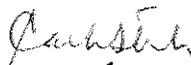
CONSIDERANDO que este Relatório sobre as Contas do Governo contém as informações necessárias para que o Congresso Nacional possa apreciar os reflexos da administração financeira e orçamentária federal sobre o desenvolvimento econômico e social do país;

CONSIDERANDO que os atos de gestão e as responsabilidades dos Dirigentes e Ordenadores de Despesas dos órgãos e entidades da

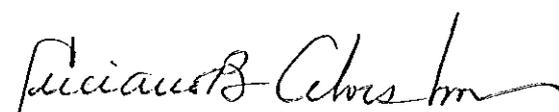
Administração Pública Federal serão objeto de exame e julgamento desta Corte, nos respectivos processos de tomadas e prestações de Contas;

É DE PARECER que as Contas do Governo, relativas ao exercício de 1991, após exame e avaliação em seus aspectos legais, contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, estão em condição de serem julgadas pelo Congresso Nacional.

Sala das Sessões, 25 de junho de 1992.

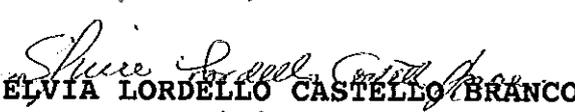

CARLOS ÁTILA ÁLVARES DA SILVA
Presidente

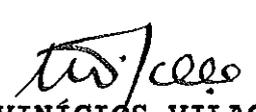

PAULO AFFONSO MARTINS DE OLIVEIRA
Ministro-Relator


LUCIANO BRANDÃO ALVES DE SOUZA
Ministro


FERNANDO GONÇALVES
Ministro
(Parecer inconcluso, abstenho-me)


ADHEMAR PALADINI GHISI
Ministro


ELVIA LORDELLO CASTELLO BRANCO
Ministra


MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Ministro


HOMERO SANTOS
Ministro


OLAVO DRUMMOND
Ministro



TRAMITAÇÃO DAS CONTAS DO GOVERNO FEDERAL

MENSAGEM CN	MENSAGEM ORIGEM	EXERCÍCIO FINANCEIRO	RELATOR
031/91	150/91	1990	Deputado FREIRE JÚNIOR(PMDB/TO)
033/92	104/92	1991	Deputado FETTER JÚNIOR(PPB/RS)
021/93	179/93	1992	Deputado PAULO GOUVEA(PFL/SC)
098/94	292/94	1993	Senador ROMEU TUMA(PSL/SP)
197/95	417/95	1994	Senador BELLO PARGA(PFL/MA)

CRONOGRAMA

- 1) Parecer do Relator, que concluirá por um Projeto de Decreto Legislativo até 23/05
- 2) Discussão e Votação do Parecer do Relator de 24/05 a 07/06
- 3) Apresentação de Emendas ao Projeto de Decreto Legislativo de 08 a 14/06
- 4) Discussão e Votação do Parecer do Relator às Emendas Apresentadas de 15 a 21/06
- 5) Encaminhamento à Mesa do Congresso Nacional até 26/06

PS: Cronograma elaborado de acordo com a Resolução nº 2, de 1995-CN.

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO
Secretaria: Câmara dos Deputados - Anexo II - Ala C - Sala 08 - Térreo - 318-6937/38
Assessoria de Orçamento (CD) - 318-6682 e 318-6684
Consultoria de Orçamento (SF) - 311-3318 e 311-3319

ATENÇÃO: AVULSOS
- Distribuição nos Setores de Avulsos da Câmara e do Senado.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização Financeira



PARECER Nº 196 - CN

MENSAGEM Nº. 33, de 1992 (C.N.), na origem nº. 104, de 13/04/92. "Do Senhor Presidente da República, encaminhando para exame do Congresso Nacional, as contas do Governo Federal relativas ao exercício financeiro de 1991".

RELATOR: Deputado **FETTER JUNIOR**

RELATÓRIO

1. INTRODUÇÃO

Tendo sido designado, em 18/04/96, pelo Presidente desta Comissão Mista de Orçamento, Deputado José Sarney Filho, como Relator da mensagem nº.33/1992, correspondente às contas prestadas pelo Presidente da República referentes ao exercício de 1991, procurei analisar o assunto com a maior profundidade possível.

No entanto, o pequeno prazo originalmente estabelecido para desincumbir-me desta elevada missão - 21/05 -, motivou que propusesse, na Segunda Sessão Ordinária da Comissão, sua prorrogação para o final do mês de junho. Foi, então, decidido pela Comissão que o prazo para entrega do Relatório seria prorrogado até 14/06, de modo a poder ser votado ainda no primeiro semestre.

Lamentavelmente, como havia previsto, tampouco foi possível cumprir este segundo prazo, em especial pela dificuldade em levantar os dados solicitados às diversas Comissões Permanentes das Casas do Congresso, mas, também, pela abrangência da análise a que me propus.

Neste momento, com mais de duas semanas de atraso, mas com apenas dois meses para realizar esta tarefa, encaminho o presente Relatório à elevada consideração da Comissão, na expectativa de ter conseguido avaliar, de forma abrangente, os mais diversos ângulos da espinhosa missão.

1.1. A função de Fiscalização e Controle

O papel do Poder Legislativo, no "Estado de Direito", compreende, além do exercício das funções representativa e legislativa, o da de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo.

A Carta Política de 1988, imbuída da importância da função de fiscalização e controle, comete amplas atribuições ao Congresso, consoante disposto no art. 49:

"Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

.....
IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

A Constituição Federal delinea, ainda, um sistema de Prestação de Contas do Presidente da República e de julgamento destas contas, sem, entretanto, precisar o conteúdo ou a natureza das "Contas do Presidente da República", ou o que significa a "apreciação" dessas contas pelo Tribunal de Contas da União e em que consiste o "julgamento" dessas contas pelo Congresso Nacional.

Fruto dessas imprecisões e da falta de tradição fiscalizadora de nossa cultura e procedimentos, ao que se soma a falta de regulamentação de diversos dispositivos constitucionais, o Congresso tem se dedicado, até agora, a uma apreciação meramente "formal" da contas governamentais.

1.2. O "Sistema" de Prestação de Contas

A Prestação de Contas do Presidente da República pode ser considerada como um **sistema** definido pela Constituição e que se desdobra em três etapas:

1ª) O Presidente da República é obrigado a prestar contas de sua gestão perante o Congresso Nacional. Essa obrigação é estabelecida na Constituição, artigo 84, XXIV:

Art. 84. "Compete privativamente ao Presidente da República:

.....
XXIV - prestar, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior;

2ª) O Congresso Nacional recebe a Prestação de Contas e a remete imediatamente ao Tribunal de Contas da União, encarregado de emitir um Parecer Prévio, nos termos do artigo 71 da Constituição Federal:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

1 - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

3ª) O Tribunal de Contas da União, após emitir seu Parecer Prévio, remete-o para o Congresso que, nos termos do artigo 49, IX, da Constituição Federal, como foi visto anteriormente, deve efetuar o "julgamento" das contas apresentadas pelo Presidente da República.

O conceito de Prestação de Contas do Presidente da República ao Parlamento, talvez seja o momento que melhor simbolize a divisão de poderes republicanos, o equilíbrio entre esses poderes, a clara delimitação dos poderes do Poder Executivo, a primazia da coisa pública e do interesse público, o bem comum, e todos os demais ideais republicanos.

1.3. A natureza das contas e o escopo do Parecer Prévio, segundo o TCU

Da leitura e apreciação das "declarações de voto" de alguns dos Ministros do TCU, quando da apreciação do Parecer Prévio relativo ao exercício de 1991, surgem importantes contribuições para a compreensão do que entendem sejam as "contas" e sobre o "escopo" do Parecer Prévio. Quanto a isto, afirma o Ministro Fernando Gonçalves:

"O Tribunal (...) entendeu sempre e não apenas agora, que os fatos individualizados, praticados por dirigentes, com atribuições legais de gerir unidades específicas do organismo governamental, não contaminam a gestão do Poder Executivo como um todo, cujas contas estão sendo examinadas de forma global e panorâmica."

Também o Ministro Homero Santos sustenta que:

"O exame das Contas do Governo da República por parte do TCU e o seu julgamento a cargo do Congresso Nacional, na concepção predominante, constitui-se, na verdade, numa avaliação global dos gastos públicos e numa apreciação do desempenho da máquina administrativa."

De sua parte, o Ministro Olavo Drummond argumenta que:

"Não se está, efetivamente, nesta Sessão Especial, julgando aspectos contábeis, orçamentários, operacionais e patrimoniais da gestão do Governo. Isto se constitui na tarefa diuturna desta Casa centenária. Faz-se, agora, uma avaliação global do desempenho da Administração Pública, sob a responsabilidade direta do Presidente da República."

Para o Relator, Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira, prestar contas tem "...um sentido genérico e amplo", "...é prestar contas da coisa pela

qual se é responsável, da qual se tornou, em nome do povo, um guardião e um administrador”.

1.4. As contas do Presidente

Cumpra, preliminarmente, estabelecer uma posição quanto à existência de imprecisão terminológica no que diz respeito à definição de quais contas devem ser julgadas pelo Congresso Nacional. Enquanto a Constituição Federal se refere às “**contas do Presidente**”, o Tribunal de Contas da União denomina o parecer prévio previsto no citado dispositivo constitucional de parecer sobre as “**contas do governo**”.

As origens desta ambigüidade não são constitucionais, vez que tanto a Constituição vigente quanto a pretérita se referem tão-somente às contas do Presidente da República e, não, às contas do governo.

Assim, a **Constituição Federal de 1967**, com a redação que lhe deu a Emenda Constitucional nº 1/1969, também aludia às contas do Presidente da República, consoante art. 70, § 2º, abaixo transcrito:

" Art. 70

§ 2º O Tribunal de Contas da União dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente; não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito, devendo aquele Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado"

A seu turno, o Decreto-Lei nº 199, de 25.02.67 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), vigente até 16.07.92, assim dispunha:

"Art. 29 O Tribunal dará parecer prévio, em 60 (sessenta dias), contados da data da entrega, sobre as contas que o Presidente da República, no prazo constitucional, deverá prestar anualmente ao Congresso Nacional.

§3º As contas consistirão dos balanços gerais da União e do relatório da Inspeção-Geral de Finanças do Ministério da Fazenda sobre a execução do orçamento e a situação da administração financeira federal."

De outra parte, a Lei nº 8.443 (Nova Lei Orgânica), de 16.07.92, preceitua:

"Art. 36. Ao Tribunal de Contas da União compete, na forma estabelecida no Regimento Interno, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio a ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento.

Parágrafo único. As contas consistirão nos balanços gerais da União e no Relatório do órgão central do sistema de controle inter-

no do Poder Executivo sobre a execução do orçamento de que trata o § 5, do art. 165 da Constituição Federal.

Como se verifica, a expressão "**contas do Presidente da República**" remete naturalmente ao espaço caracterizado pelo Orçamento da União e sua execução. Afinal, é amplamente sabido que a administração pública de todos os níveis de governo só pode arrecadar tributos e efetuar gastos previstos nos orçamentos públicos. Além disso, o sistema de Orçamentação Pública é completamente integrado com o sistema de Contabilidade Pública, que registra a execução orçamentária, assim como reflete a situação financeira e patrimonial da União e as variações da situação patrimonial decorrentes da execução orçamentária e extra-orçamentária.

Nesse passo, insta trazer à colação o disposto no art. 88 do **Regimento Interno** do Tribunal de Contas da União, à época em vigor:

Art. 88. O relatório do órgão competente do Poder Executivo que acompanha as contas do Governo deve conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - o montante dos recursos aplicados na execução de cada um dos programas incluídos no orçamento anual;

II - a posição das contas "Restos a Pagar" e suas variações em relação ao ano anterior;

III - a execução da programação financeira de desembolso e o comportamento em relação à previsão, bem como, se for o caso, as razões determinantes do déficit financeiro;

IV - as providências tomadas para eliminar as sonegações e racionalizar a arrecadação com a indicação dos resultados obtidos;

V - as medidas adotadas, no campo das finanças públicas, com o objetivo de assegurar a boa gestão dos recursos públicos;

VI - o montante das emissões de papel-moeda;

VII - a posição dos financiamentos externos contratados pelos órgãos da Administração Federal e as variações ocorridas no exercício;

VIII - o montante dos avais do Tesouro Nacional, concedidos no exercício, e as responsabilidades existentes;

IX - a posição das reservas cambiais;

X - os trabalhos desenvolvidos com relação a contabilidade de custos e avaliação de produtividade dos serviços públicos, bem como os resultados alcançados.

De modo semelhante, dispõe o atual Regimento Interno daquela Corte, art. 167:

“Art.167. O relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo que acompanha as Contas do Governo Federal deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - considerações sobre matéria econômica, financeira, administrativa e social predominante na vida nacional;

II - descrição analítica das atividades dos órgãos e entidades do Poder Executivo e execução de cada um dos programas incluídos no orçamento anual;

III - desempenho da economia brasileira e da política econômico-financeira do Governo Federal, em seus aspectos interno e externo;

IV - observações concernentes à situação da administração financeira federal;

V - análise da execução dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

VI - balanços e demonstrações da posição financeira e patrimonial do Governo Federal nas entidades da administração indireta e nos fundos da administração direta;

VII - descrição das operações extrabalanço no que tange à emissão de papel-moeda e às reservas cambiais;

VIII - execução da programação financeira de desembolso;

IX - demonstração da dívida ativa da União e dos créditos adicionais abertos no exercício;

X - anexos representativos das demonstrações, quadros comparativos e outras informações pertinentes;

XI - notas explicativas que indiquem os principais critérios adotados no exercício, em complementação às demonstrações contábeis;

XII - dados e informações solicitados, com antecedência, pelo Ministro-Relator.”

Depreende-se, pois, em face da abrangência que o próprio Tribunal de Contas da União consagrou, em seu Regimento Interno, às contas do Presidente da República, que estas se estendem além do mero exame do Balanço Geral da União.

Deveras, a Constituição Federal de 1988 efetivamente alargou o espectro do julgamento das Contas do Presidente da República, para além da análise financeira e contábil dos Balanços Gerais da União, porque incluiu expressamente a apreciação sobre a execução dos planos de governo, consoante o estatuído no Art. 49, inciso IX.

Deve, portanto, integrar o "juízo" das contas uma avaliação sobre se o Presidente executou adequadamente os **planos de governo**, que se presume estejam consubstanciados na mensagem presidencial definida no art. 84, XI e nas leis orçamentárias previstas no artigo 165 da Constituição: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Este juízo envolve a noção contida no vocábulo em idioma inglês "accountability", que significa o dever de prestar contas de toda autoridade pública. Por isso, o Congresso, deve, ao "juizar" as contas do Presidente, **"apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo" (art. 49, IX, CF)**.

Sem embargo, existem embaraços ao efetivo cumprimento destes dispositivos introduzidos pela nova ordem constitucional.

Com efeito, de um lado, o Congresso Nacional ainda está preso à sistemática tradicional que entende como Contas do Presidente da República apenas o Balanço Geral da União, sem efetivar o comando constitucional constante do Art. 49, IX da Carta Magna de apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

De outro lado, a própria "práxis" de se considerar o orçamento como diploma de caráter meramente autorizativo, quando menos dificulta, se não inviabiliza mesmo, a pretendida transformação do sistema de controle e, como corolário, do próprio juízo das contas do Presidente da República instituído pela Constituição de 1988.

A esse respeito, é oportuno transcrever o seguinte excerto contido na síntese do Parecer Prévio sobre as contas do governo da República de 1991, da lavra do Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira:

"... No Brasil, infelizmente, o orçamento anual tem prestado muito mais a uma política de favores, por vezes menores, do que a uma política que vise, continuamente, o progresso do País. Por isso, ao invés de se firmar como lei determinativa, imperativa, aureolada com a magnitude própria das leis respeitáveis, o orçamento anual tipifica-se como um diploma meramente autorizativo, ficando ao sabor do Chefe do Estado, e dos que têm influência junto ao Poder Executivo, a liberação e o emprego das dotações orçamentárias."

Aliás, O Decreto nº. 21, de 1º de fevereiro de 1991, indisponibilizou para movimentação e empenho diversas parcelas de dotações orçamentárias, fato que exemplifica esta descaracterização do orçamento como plano de governo, vez que ficou ao arbítrio do Chefe do Poder Executivo a sua execução, efetuando contingenciamento de dotações do orçamento independentemente de autorização do Congresso Nacional.

Para a manutenção do atual estado de atuação do Congresso Nacional em matéria de controle e fiscalização, de que faz parte - inegavelmente - o juízo da Prestação de Contas do Presidente da República, concorrem várias causas, merecendo destaque a falta de vontade política para implementar o Sistema de Controle Interno, previsto no art. 74 Constituição Federal:

"Art. 74 Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano pluri-anual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III -;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Corroborando este esclarecimento manifestação contida no Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 1990, da lavra do Ministro Homero Santos:

"A verdade é que, embora a Constituição estabeleça que ao controle interno compete avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, bem como os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal (art. 74, I e II), o exame dos Balanços Gerais da União e dos Relatórios elaborados pelo DTN, revela que não há nenhum dado preciso sobre o efetivo acompanhamento físico-financeiro de projetos e atividades, a fim de que se torne visível e conhecido o resultado concreto do programa, e, não simplesmente, a fria soma de recursos nele aplicados."

1.5. Breves considerações sobre o "julgamento" das Contas do Presidente da República.

Nesse ponto impende ressaltar que o julgamento do Congresso Nacional é soberano, não se vinculando à manifestação da Corte de Contas. Com efeito, a Constituição vigente atribui ao **Tribunal de Contas da União** competência para **apreciar** as contas do Presidente da República, em parecer prévio e, de outra parte, comete ao **Congresso Nacional** a competência exclusiva e, portanto, indelegável, para **julgar** as contas prestadas pelo Presidente da República e **apreciar** os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

Disso decorre que o parecer prévio das contas tem caráter opinativo e não judicante, de vez que a competência para julgar as contas do Presidente da República é **exclusiva** do Congresso Nacional.

Exsurge, então, inquestionável a conclusão de que o parecer prévio, dada a sua natureza opinativa, não vincula a soberania do Congresso Nacional para julgar as contas do Presidente da República.

O relator das contas de 1991, Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira, ratifica este entendimento, na Introdução de seu parecer, ao destacar:

***"Quem julga as contas é o Congresso Nacional no seu relevante papel de representante do povo brasileiro, mediante controle externo (CF., art. 49, IX e art. 70). É uma competência exclusiva da qual não poderá dispor. Ao julgar as contas do Presidente da República, decide como juiz (Aurélio Buarque de Holanda). Ao Tribunal de Contas da União caberá o importante papel de, através de parecer prévio, apresentar ao Poder Legislativo o resultado da análise das contas para julgamento. Parecer é opinião, conceito, e deverá ser prévio, nos termos constitucionais. O julgamento definitivo, conclusivo, não compete ao Tribunal, mas, sim, ao Congresso Nacional."* (as sublinhas são do original)**

2. A ANÁLISE DAS CONTAS

Como se afirmou anteriormente, o Congresso Nacional não tem exercido, em sua plenitude, sua função de fiscalização e controle. Para isso tem contribuído a própria falta de estabilidade econômica e política que o País tem enfrentado nos últimos tempos, o direcionamento das preocupações nacionais para o futuro, bem como a falta de tradição fiscalizadora.

Tendo a Constituição de 1988 ampliado substancialmente as atribuições do Congresso a este respeito, pouco se aparelhou o Legislativo para o exercício efetivo dessas prerrogativas, seja pela não-regulamentação de comandos constitucionais, seja pela falta de vontade política de as exercitar de modo efetivo e permanente.

Como consequência, tem predominado a visão de que o exame da "Prestação de Contas" se limita aos Balanços Gerais da União, fazendo o Congresso uma apreciação apenas "formalística" desses documentos, a partir dos pareceres elaborados pelo Tribunal de Contas.

Visando contribuir para modificar esta situação, buscou-se definir um "plano de trabalho" que permitisse uma análise mais abrangente das contas relativas ao exercício de 1991, seguindo-se os seguintes passos:

1. Analisar o Parecer-Prévio do TCU de modo a recolher elementos capazes de fundamentar o "julgamento" estabelecido pela Constituição. No caso presente, estando a avaliar-se o segundo ano de um mandato presidencial, julgou-se conveniente analisar, também, as conclusões e recomendações do parecer-prévio relativo ao exercício anterior;
2. Incorporar outros elementos de avaliação, em especial a mensagem presidencial remetida ao Congresso por ocasião da abertura da sessão legislativa cor-

respondente ao exercício sob exame, tendo em vista o disposto no art. 84, inciso XI da Constituição;

3. Buscar, junto às Comissões Permanentes da Câmara e do Senado, dados sobre a existência de procedimentos de fiscalização que estas Comissões tenham efetivado, nos termos do art. 58, § 2º, inciso VI da C.F., tendo em vista serem estes os órgãos técnicos incumbidos de, entre outras tarefas, acompanhar, fiscalizar e controlar o Poder Executivo em suas respectivas áreas de competência;
4. Proceder ao mesmo levantamento junto à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, órgão do Congresso Nacional que, segundo o disposto no artigo 166 da C.F., tem como atribuições básicas tanto o exame das leis definidas no artigo 165 (PPA, LDO e LOA), quanto o acompanhamento e a fiscalização de sua execução;
5. Apurar, junto às Mesas da Câmara e do Senado, sobre a existência de outras ações de "controle externo" exercidas pelo Legislativo, em especial as Comissões Parlamentares de Inquérito, e avaliar suas conclusões.

2.1. O Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União sobre as Contas do Governo de 1990

Estabeleceu-se como passo inicial da metodologia de julgamento das - impropriamente chamadas - contas do governo de 1991, o confronto destas contas com as do exercício de 1990.

O Relator do Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União sobre as Contas de 1990, Ministro **Homero Santos**, inicialmente destaca que tais contas abrangeram dois períodos de responsabilidade distintas: no primeiro, de 1º de janeiro a 14 de março, a Presidência foi exercida pelo Presidente José Sarney e no segundo, de 15 de março a 31 de dezembro, coube a Fernando Collor de Mello o exercício da mais elevada magistratura da Nação.

Alerta, ainda, para o fato de não existir, no exercício de 1990, Plano Plurianual, o qual somente entrou em vigor com a promulgação da Lei nº 8.173, de 30.01.91, e que, embora a Constituição estabeleça a competência do controle interno para avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, bem como os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial (art. 74, I e II), não existe informação precisa sobre o efetivo acompanhamento físico-financeiro de projetos e atividades, de sorte que fica impossibilitada a avaliação dos projetos de governo.

Sobre o desempenho da economia, aponta um decréscimo real de 4,6% do PIB, sendo a Indústria mais atingida por esta retração, registrando queda 8,9%.

Quanto ao endividamento externo, informa que atingiu a cifra de US\$ 122,2 bilhões, havendo um crescimento da ordem de 8,25% em relação ao ano anterior.

Consigna, outrossim, que é motivo de preocupação de longa data, já apontada por outros ilustres relatores das contas de governo, o crescimento acentuado da Dívida Ativa, enquanto a sua respectiva cobrança decresce quase em igual proporção, sendo que, naquele exercício, a inscrição alcançou o valor de Cr\$ 417.850.453.435,34, correspondente a 16% da receita tributária, ao passo que o recolhimento no mesmo período, de Cr\$ 5.244.435.170,2 representou tão-somente 1,25% da inscrição e 0,56 % do saldo da dívida ativa registrado em 31.12.90.

Do desempenho das empresas estatais observa que diversas extrapolaram os limites de investimentos autorizados pela Lei Orçamentária Anual, o que indica a necessidade de se estabelecer controle mais abrangente, que incluía também o Programa de Dispêndios Globais, que é a parcela mais representativa dos gastos das estatais.

Analisa, ainda, as despesas do governo, para concluir que volume expressivo das despesas foram realizadas sem licitação.

Na gestão Tesouro, o total licitado alcançou o valor de Cr\$ 87.555.259.256,00, enquanto o total sem licitação montou a Cr\$ 1.218.384.315.610,00. Como consequência, o montante gasto sem licitação correspondeu a 93,3 % do total da despesa realizada, que foi de Cr\$ 1.305.949.574.866,00.

Do total de gastos efetuados sem licitação, Cr\$ 1.025.559.709.045,00 corresponderam à dispensa de licitação amparada no art. 22 do Decreto-Lei nº 2.330/86; Cr\$ 77.851.452.490,00 se referiu à inexigibilidade prevista no art. 23 do mesmo diploma legal; e Cr\$ 104.963.154.075,00 a casos diversos.

Tal constatação motivou a seguinte manifestação do Relator das Contas do Governo de 1990, Ministro Homero Santos:

“Cabe ressaltar que o elevado valor das despesas realizadas sem licitação não caracteriza, em princípio, ilegalidade ou irregularidade, uma vez que estão respaldadas nos citados arts. 22 e 23 do Decreto-Lei nº 2.330/86. Entretanto, o que se constata é que, com base na própria legislação pertinente, existiria uma distorção no processo licitatório, transformando a exceção em regra geral.”

Por fim, determina as seguintes providências:

- a) que o DTN fizesse constar nas próximas contas subseqüentes, a informação do atingimento das metas e objetivos estabelecidos na LDO, no PPA e nos programas de governo quanto a: número de servidores públicos, sua distribuição por órgão, entidade e Estados, e o Desempenho das Empresas Estatais e resultados alcançados, inclusive lucros e perdas;
- b) que o controle interno passasse a realizar efetivo acompanhamento físico-financeiro de projetos e atividades, que tornasse visível e conhecido o desempenho concreto da ação governamental, ao invés de tão-somente a fria soma dos recursos aplicados;
- c) que as Inspetorias Gerais e Regionais de Controle Externo daquele Tribunal verificassem, nos processos de tomadas e prestações de contas, com a indivi-

dualização de responsabilidade e delimitação dos períodos de gestão, as despesas realizadas sem licitação.

À guisa de **sugestão**, o Relator das Contas do Governo de 1990 no Tribunal de Contas da União propõe, ao **Poder Executivo**, estruturar adequadamente o controle interno, com subordinação direta ao Presidente da República e, privatizar e/ou alienar as participações acionárias indiretas da União; e, ao **Poder Legislativo**, editar as leis complementares mencionadas no art. 163, II e 165 § 9º, da Constituição Federal.

2.2. A Mensagem do Presidente da República na abertura da Sessão Legislativa de 1991

Fato conhecido por todos é que, na abertura da Sessão Legislativa, o Presidente da República remete ao Congresso Nacional uma Mensagem. O que talvez seja desconhecido da maioria é que a remessa dessa Mensagem é obrigação imposta pela Constituição (art. 84, XI):

"Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....
XI - remeter mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;

....."
É necessário observar que, do elenco de "**competências privativas**" do Presidente da República listadas no artigo 84, muitas devem ser entendidas como **prerrogativas**, vale dizer, ações que a Constituição "**permite**" ao Presidente executar. Outras devem ser entendidas como **obrigações** inerentes à função. Dentre estas últimas, algumas podem ser entendidas como parte de um sistema de prestação de contas do Chefe do Poder Executivo perante outro Poder, ou seja, como parte dos mecanismos inerentes ao equilíbrio entre os poderes. Entre elas estão o inciso XI, que o obriga a mandar a Mensagem, e o inciso XXIV, que obriga o Presidente a prestar contas.

A conclusão lógica é que essa Mensagem é parte integrante do "sistema de prestação de contas" que se exige do Presidente da República.

Essa interpretação, inclusive, corresponde à redação do inciso, uma vez que o Presidente deve **expor "a situação do país"** (o que significa descrever o resultado - prestar contas - de suas ações passadas e do resultado obtido), **informar o "plano de governo"** para aquele exercício (o que implica em declarar suas intenções na condução dos negócios do País) e **solicitar "as providências que julgar necessárias"** (o que significa pedir o aval do Congresso para suas intenções).

Portanto, a leitura desse dispositivo constitucional induz a entendê-lo como **parte** do "Sistema de Prestação de Contas" do Presidente da República.

Esse é outro motivo pelo qual esposamos a tese de que: 1º) a Prestação de Contas do Presidente da República inclui, mas não se limita, ao Balanço Geral da União e aos demais demonstrativos sobre a execução orçamentária; e 2º) que o "julgamento" do Congresso da Prestação de Contas do Presidente da República engloba uma avaliação de **TODOS** os atos de gestão do Presidente no exercício.

Na Mensagem ao Congresso Nacional referente ao exercício de 1991, por ocasião da abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 49ª Legislatura, em 15 de fevereiro de 1991, o Presidente da República destacou, no que se referia às diretrizes de Política Econômica:

"Resolveu assim o Governo submeter ao Congresso Nacional medidas adicionais de combate à inflação e de reformas institucionais que aprofundem as linhas mestras do Plano de Estabilização e de Modernização que vem sendo implementado. Estas medidas se inserem nas seguintes áreas:

- aprofundamento da desindexação da economia;**
- aprofundamento das políticas de rendas;**
- aprofundamento das medidas de controle de gastos, de corte de despesas públicas e da reforma do Estado;**
- reformas no sistema financeiro com vistas a estabelecer esquemas de financiamento de longo prazo que estimulem a retomada do investimento;**
- manutenção de política monetária e fiscal austeras, continuidade e aprofundamento das reformas de modernização de economia.**

O principal fulcro das novas medidas propostas é alcançar o fim da indexação da economia, a qual além de gerar enorme rigidez para a queda da inflação aumenta a vulnerabilidade do sistema econômico a choques exógenos..."

Durante esse período de trégua, O Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento poderá autorizar reajustes extraordinários para corrigir graves desequilíbrios de preços relativos, afastando-se desta forma o risco de desabastecimentos localizados. Paralelamente, serão reforçadas as medidas para coibir abusos e crimes contra as ordens econômica e tributária, com a definição de critérios para a cobrança de multas já previstas na legislação vigente e reforço dos órgãos fiscalizadores. (o grifo é nosso)

As empresas estatais deverão contribuir decisivamente para o esforço de contenção de gastos, com corte e racionalização de dispêndios, mais eficiência operacional e busca constante de aumento da produtividade. Deverão reduzir em 10% seus dispêndios correntes no exercício de 1991, em relação ao exercício de 1990. Estão proibidas as contratações de empregados. Os planos de

preços e tarifas, os salários, a execução orçamentária e as demais contas deverão ser submetidos à avaliação do recém-instituído Comitê de Controle das Empresas Estatais. Será criado grupo de trabalho encarregado de elaborar o Estatuto das Empresas Estatais, com o objetivo de modernizar, de limitar a área de atuação e de adotar sistema de gestão por resultados nessas entidades.

Para maior controle das despesas, determinou-se que os orçamentos fiscal e da seguridade social sejam controlados, ficando indisponíveis para movimentação e empenho as seguintes parcelas:

- 95 % das despesas de investimento e outras despesas de capital;**
- 90 % das outras despesas correntes e das inversões financeiras;**
- 100 % das despesas descritas acima, atendidas por recursos ordinários do Tesouro, a cargo do Ministério da Ação Social;**
- O valor correspondente a 100 % de cada dotação referente a subprojetos e subatividades selecionados.**

Os valores tornados indisponíveis serão gradualmente liberados para movimentação e empenho com base em prioridades indicadas pelos órgãos e entidades executoras, e desde que haja disponibilidade efetiva de recursos para atender às despesas.

No lado das receitas, serão feitos esforços ainda mais incisivos no sentido de aumentar a arrecadação, combatendo-se a evasão e a sonegação fiscal, e procedendo-se à cobrança de débitos atrasados. (o grifo é nosso)

Quanto às diretrizes para a Política Social ressaltou que:

“Cabe ressaltar, de pronto, a meta prioritária do governo: dar aos indivíduos condições para que, graças à melhor qualificação, possam desenvolver seu potencial produtivo. Dessa forma, garante-se à população melhores possibilidades de emprego e remuneração condignos. Políticas de cunho assistencialista são indispensáveis em determinadas situações; no entanto, o que se busca é a crescente satisfação das necessidades da população, por intermédio do mercado. Nesse sentido mais amplo, o grande instrumento de política social assenta-se na retomada do dinamismo da economia que, por sua vez, depende da estabilização do nível de preços.” (a sublinha é nossa)

“Outra linha relaciona-se, especificamente, com o combate à miséria e suas seqüelas. Amplas camadas da população encontram-se, hoje, abaixo do nível de pobreza absoluta. E por lhes faltarem condições e qualificações para a obtenção de empregos melhores, podem não se beneficiar diretamente da volta de um ciclo

expansivo da economia. Mais ainda, a desnutrição crônica e as doenças já deixaram, nesses brasileiros, marcas irreversíveis, inclusive debilitando-lhes a capacidade de aprendizado."

"Para essa parcela da população, é necessário assistência contínua, em várias frentes, com programas de suplementação alimentar, políticas educacionais, amparo aos menores e aos idosos, entre outros. É sobretudo para esse contingente que se impõe a execução dos programas sociais de emergência."

2.3. O Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União sobre as Contas do Governo de 1991

O Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União sobre as Contas do Governo de 1991, cujo Relator foi o Ministro **Paulo Affonso Martins de Oliveira**, foi aprovado pelo Plenário daquele Pretório em 25 de junho de 1992 e se ocupa em descrever a ação setorial do governo, o desempenho da economia brasileira e a política econômico-financeira, os orçamentos públicos federais, balanços e demonstrações contábeis da Administração direta e indireta.

Não obstante, o Relatório tem todo um Capítulo, o de nº 5, intitulado **"Os Orçamentos Públicos e a Execução Orçamentária"** (pg. 277/307) que:

- a) não menciona o PPA 1991-1995, aprovado pela Lei nº 8.173 , de 30 de janeiro de 1991, estando, portanto, em plena vigência;
- b) reproduz os dispositivos da LDO aprovada para aquele exercício (Lei nº 8.074, de 31 de julho de 1990) mas não faz comentários, que seriam essenciais para análise do Congresso Nacional, sobre o cumprimento dos dispositivos da Lei nas diversas fases do ciclo orçamentário pelo Poder Executivo;
- c) não correlaciona os dispositivos e determinações da lei orçamentária em vigor com a Ação Setorial do Governo, que é analisada em outro capítulo (o de nº 3, que tem esse mesmo título), mas de forma que apenas as dotações orçamentárias de cada Ministério ou órgão do governo são apresentadas;
- d) não aborda a "Mensagem Presidencial" de 15/02/1991.

Como decorrência dessa metodologia, o Congresso Nacional fica sem instrumentos para avaliar a "execução dos planos de governo" a partir do trio PPA, LDO, LOA e também fica sem condições de avaliar se os dispositivos da LDO referentes à execução orçamentária, particularmente aqueles que fixam as prioridades do exercício, foram observados.

Para que não se interprete mal as observações acima, importa ressaltar que não se está fazendo uma crítica ao TCU. O primeiro responsável por isso é o próprio Congresso Nacional que, até aquele ano (4 anos após a promulgação da Constituição), ainda não havia aprovado a lei complementar prevista no artigo 165, § 9º da Constituição, **como, de resto, não o fez até hoje**. Além disso, jamais se pronunciou formal e institucionalmente sobre qual o conteúdo deseja ver incluído no Relatório e Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União.

Também deve ser levado em consideração que o processo orçamentário instituído pela Constituição em 1988 ainda não havia sido plenamente absorvido pelo País. O PPA, recém aprovado pela primeira vez, e a própria LDO, eram novidades sobre cuja forma e conteúdo ainda existiam muitas dúvidas e incertezas. Nem o Congresso, nem o TCU, haviam se assenhorado desses novos instrumentos.

Assim, as menções que se incluem neste Relatório tem o propósito único de alertar o Congresso sobre a perda real de qualidade que sofre nas suas funções de controle externo, ao não dispor da legislação complementar orçamentária, que é de sua responsabilidade produzir, e sem estabelecer regras formais e substantivas sobre o trabalho que deseja ver produzido pelo Tribunal de Contas da União, que é seu órgão auxiliar.

Com relação à Dívida Ativa da União, o Relator torna a destacar a preocupação com o volume da Dívida Ativa inscrita a cada exercício, bem como com o montante arrecadado e os cancelamentos registrados, assinalando tendência assaz preocupante, qual seja, a de crescimento da Dívida Ativa inscrita e a diminuição relativa do percentual da cobrança desta dívida.

Salienta que a dívida ativa da União apresentou um saldo de Cr\$ 935,2 bilhões de cruzeiros, em 31 de dezembro de 1990. Durante o exercício foram efetuadas inscrições no total de Cr\$ 134,6 bilhões, cancelamentos no valor de Cr\$ 766,9 bilhões e registrados recebimentos no insignificante valor de Cr\$ 3,3 bilhões, o equivalente a 0,36% do saldo constante no início do período em exame.

Ressalta, a par da preocupação com o crescimento da Dívida Ativa, inquietação com o significativo volume das baixas, cancelamentos e os possíveis reflexos das correções e acréscimos sobre os débitos não pagos, que, provocando atrasos na cobrança, acabam por propiciar o malogro na arrecadação, em virtude de insolvência e/ou falência dos devedores, ou ainda da extinção do débito por determinação judicial, ou por leis de anistia, desse modo, punindo indiretamente o contribuinte diligente, aquele que paga em dia suas obrigações.

Todavia, releva que ***“Atualmente a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional está com deficiência de recursos humanos e sem uma estrutura adequada para desempenhar todas as atribuições que lhe são afetas. Nela encontram-se 189.583 processos judiciais em exame na defesa da União e mais 143.000 processos de execução da Dívida Ativa, sendo que estes, implicam em receitas quando solucionados, não têm prioridade ante àqueles, havendo assim o estrangulamento dos débitos inscritos na Dívida Ativa. É importante observar que a PGFN tem, atualmente na sua estrutura, apenas 1.093 servidores assim distribuídos: Procuradores - 197; Servidores do Quadro/Tabela - 542; no Departamento da Receita Federal - 180; no SERPRO - 174. Considerando-se os 197 procuradores tem-se na relação de número de processos/número de procuradores, uma distribuição de 1.689 processos para cada Procurador.***

Por fim, como forma de contribuir para o aprimoramento da cobrança da Dívida Ativa e a agilização dos procedimentos de sua execução, sugere que: ***“Seria de toda conveniência estudar a criação de mecanismos e bem assim a instalação de Varas Privativas de Execução Fiscal, com estrutura própria,***

para tratar especificamente dessa matéria, como é o caso da área eleitoral e da área trabalhista que possuem seus tribunais específicos,"

Afora as "**sugestões**" do Relator quanto ao aprimoramento da Dívida Ativa, não logramos divisar outras, posto que diluídas no texto e não especificamente identificadas. Até mesmo em face do entendimento expresso do relator, na Introdução:

"Seguindo essa linha de raciocínio, entendo que não será oportuno incluir nesse documento qualquer recomendação ou determinação mas tão somente sugestões que poderão ser acolhidas pelo Congresso Nacional quando do julgamento destas contas. Caso o Tribunal entenda que alguma matéria deva merecer estudo mais aprofundado e ser objeto de imediata recomendação ou determinação ao Poder Executivo, poderá fazê-lo em processo específico a ser examinado em Sessão Ordinária e enviado diretamente ao Presidente da República."

Tampouco o Parecer Prévio faz menção sobre as recomendações feitas no parecer prévio do ano anterior, em especial no que diz respeito ao efetivo acompanhamento físico-financeiro dos projetos, assim como às despesas realizadas sem licitação.

Na **Conclusão** do copioso Relatório os aspectos ressaltados pelo Ministro-Relator, são:

- **"...as medidas implementadas pelo Governo, na tentativa de dominar as duas variáveis básicas inflação e dívida externa, pela estratégia da recessão, não obteve o resultado esperado e representou um alto custo social, agravando o quadro de pobreza em que vive grande parte da sociedade brasileira."**

- **"O elenco de medidas editadas pelo Governo Federal para reformar a máquina administrativa pública falhou por não incluir uma política de pessoal eficaz, não valorizando o quadro funcional público que, mal remunerado e muito exigido, foi injustamente responsabilizado pela crise nacional, o que provocou significativa evasão de pessoal qualificado, motivando o colapso de alguns sistemas e a desestruturação de diversos serviços."**

- **"É preocupante o geométrico crescimento da Dívida Ativa da União, que apresentou ao final do exercício de 1991 um saldo de Cr\$ 5,8 trilhões e o recebimento do insignificante valor de Cr\$ 3,3 bilhões. ..."**

- **"Várias metas e programas não foram realizados plenamente em razão da opção do Governo em contingenciar parte dos recursos orçamentários aprovados pelo Congresso Nacional, e ainda pela não realização de parte da receita orçamentária líquida prevista, ..."**

- **"Mesmo assim, as ações do Governo disciplinadas e orientadas no processo de planejamento, foram executadas setorial-**

mente, representando, em termos de despesa realizada, 85,2 % da previsão inicial."

Ao se proceder ao confronto das metas enunciadas na Mensagem ao Congresso Nacional, referente ao exercício de 1991, encaminhada pelo Sr. Presidente da República, com o desempenho do Governo, conforme assinalado pelo Relator do Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do mesmo ano, constata-se o não cumprimento das metas concernentes ao aumento da arrecadação de tributos, ao combate à evasão e sonegação fiscal e à cobrança de débitos atrasados; à diminuição da pobreza; assim como resultaram infrutíferas as medidas preconizadas para coibir abusos e crimes contra a ordem econômica e tributária.

Enfim, o Relatório Prévio do Tribunal de Contas da União referente ao exercício de 1991 acarretou muita controvérsia pela singularidade de **não ser conclusivo**. Ao que se saiba, pela primeira vez o parecer emitido pelo TCU, não o foi, muito embora este correspondesse ao 57º exercício que o Tribunal apreciava. Ao invés de recomendar a **aprovação** ou a **rejeição** das Contas, o TCU informou que elas **"estão em condições de serem julgadas pelo Congresso."**

O fato levantou muita polêmica e contestações dentro do Congresso. Dentre os Ministros do próprio Tribunal, a questão gerou discordâncias. Pelo menos um deles, o insigne Ministro Fernando Gonçalves insurgiu-se contra essa formulação e levantou, em discussão preliminar, a necessidade de uma opinião conclusiva sobre as Contas. Vencido nessa preliminar, acabou por abster-se de votar o Parecer Prévio.

No mesmo sentido, manifestou-se a Ministra Élvia L. Castello Branco:

"Pelas razões que apresentei quando da votação da questão preliminar, não posso aderir ao parecer-prévio submetido a julgamento do Tribunal, por inconcluso, (grifos nossos) mas ponho-me de acordo com a lúcida análise, o brilhante estudo e as conclusões a que chega o Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira nos "considerandos" que antecedem o Parecer Prévio".

Também o Ministro Olavo Drummond apresentou Declaração de Voto encerrada da seguinte forma:

"Assim, acompanho a proposta de Parecer Prévio submetida a este Plenário, solicitando registro (grifo nosso) de que fui voto vencido na preliminar, em que me manifestei por que contivesse o Parecer um desate conclusivo sobre as Contas do Governo no exercício de 1991, nos termos do art. 85 do Regimento Interno deste Tribunal."

De igual modo, em declaração de voto, o Ministro Homero dos Santos acentua a necessidade de o parecer prévio ser conclusivo:

"Sem dúvida alguma, como assinalado em rápidas e modestas linhas que atrás ficaram, não se pode negar que tais contas deverão ser julgadas pelo Congresso Nacional, ao qual incumbe, em competência única e exclusiva, APROVÁ-LAS ou REJEITÁ-LAS, não competindo, obviamente, ao Tribunal a aprovação ou não das

contas. Seu PARECER PRÉVIO, contudo, constitui uma apreciação de ordem técnico-jurídica das receitas e despesas públicas, e deverá ser sempre conclusivo, consoante estabelece o art. 85 do Regimento Interno do TCU e o parágrafo 3º do art. 28, do Decreto-Lei nº 199, de 25.02.67 (Lei Orgânica do TCU), nesse particular ainda vigente, assim redigido:

"O Tribunal deverá apresentar minucioso relatório conclusivo sobre os resultados do exercício financeiro louvando-se, no caso da não apresentação das contas no prazo constitucional, nos elementos colhidos ao exercer a auditoria financeira e orçamentária."

A este propósito, é oportuno referir que o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, em vigor à época, no art. 85, do Capítulo VIII, sobre as "contas do governo", estatua que:

"O Parecer de que trata este capítulo será conclusivo."

Ora, o Parecer Prévio sobre as Contas do Governo de 1991 vem encimado com o seguinte enunciado:

"É de parecer que as Contas do Governo, relativas ao exercício de 1991, após exame e avaliação em seus aspectos legais, contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, estão em condições de serem julgadas pelo Congresso Nacional."

Donde se conclui que O Tribunal de Contas da União, ao aprovar Parecer Prévio inconclusivo, violou o dispositivo atrás transcrito do seu próprio Regimento Interno, então vigente.

2.4. Comissões Permanentes

Quanto às ações de fiscalização e controle das Comissões Permanentes, estabelece a Constituição:

"Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

.....
§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

.....
VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer."

Sendo impossível, pela exiguidade do prazo concedido a este Relator para desincumbir-se de sua missão, fazer um exaustivo levantamento de todos os procedimentos de fiscalização adotados pelas Comissões Permanentes das duas

Casas Legislativas do Congresso, optou-se pela solicitação a estas Comissões do fornecimento de Certidões quanto a estas ações.

Até a conclusão deste Relatório foram recebidas certidões das seguintes Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados: Comissão de Constituição e Justiça e de Redação; Desenvolvimento Urbano e Interior; Direitos Humanos; Defesa Nacional; Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Trabalho, de Administração e Serviço Público; Agricultura e Política Rural; Educação Cultura e Desportos; e Relações Exteriores.

À exceção da Comissão de Direitos Humanos e da de Desenvolvimento Urbano e Interior, que foram criadas posteriormente ao ano de 1991, todas as demais informaram não terem sido efetuados procedimentos de fiscalização e controle que houvessem concluído por alguma infração às normas constitucionais por parte do Presidente da República, ou, simplesmente nada ter existido no órgão relacionado com o julgamento das Contas do Presidente da República, conforme certidões anexas.

O resultado da consulta às Comissões Permanentes reforça a conclusão já exposta anteriormente de que o Congresso Nacional, por intermédio de suas Casas e de suas Comissões, pouco tem atuado no que respeita à fiscalização e controle, salvo iniciativas motivadas por fatos excepcionais e de grande repercussão pública, de que é exemplo a instauração de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, criada através do Requerimento nº 52/92, destinada a apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello referentes às atividades do Sr. Paulo Cesar Cavalcante Farias, capazes de configurar ilicitude penal, que será objeto de comentário adiante.

2.5. A Comissão Mista Parlamentar de Inquérito e a Comissão Especial do Senado Federal para apurar crime de responsabilidade imputado ao Presidente da República

Importa analisar aqui as eventuais repercussões das conclusões desta Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, capazes de configurar ilicitude penal. Referida comissão concluiu pela responsabilidade do Sr. Presidente da República Fernando Affonso Collor de Mello nos seguintes termos:

"Assim sendo, respeitadas as limitações inerentes à natureza, a verdade mais elementar é que não se pode ocultar à Nação que, no curso dos trabalhos, ficou evidente que Sr. Presidente da República, de forma permanente e ao longo de mais de dois anos de mandato, recebeu vantagens econômicas indevidas, quer sob a forma de depósitos bancários feitos nas contas da sua secretária, Sra. Ana Acioli, da sua esposa e da respectiva secretária, Sra. Maria Isabel Teixeira, da sua ex-mulher, da sua mãe e da sua irmã, quer sob a forma de recursos financeiros para a aquisição de bens, tais como o veículo Fiat Elba, ou finalmente, sob a modalidade de benfeitorias, melhorias e acessões diretamente realizadas no imóvel de sua propriedade, situado na rua Aristeu de Andrade, nº 40,

apartamento 1.102, em Maceió, pagas pela EPC - Empresa de Participações e Construções, recursos estes originários, direta ou indiretamente, do Sr. Paulo Cesar Cavalcante Farias. Omitiu-se, em consequência, o Chefe do Estado do seu dever funcional de zelar pela moralidade pública e de impedir a utilização do seu nome por terceiros para lograrem enriquecimento sem causa, ensejando que práticas à margem da moral e dos bons costumes pudessem ser perpretadas.

.....
Ao Presidente da República cumpre, conforme dispõe o artigo 84, parágrafo 2º, da Constituição Federal, exercer a direção superior da Administração Federal, e esta, segundo dispõe o artigo 37 da Carta Magna, deverá obedecer, entre outros, aos princípios da legalidade e moralidade, cuja importância vem ressaltada no parágrafo 4º do mesmo artigo, que sanciona os atos de improbidade administrativa com as graves penas de suspensão dos direitos políticos, perda da função, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário. Obviamente os fatos descritos anteriormente contrariam os princípios gravados na Constituição, sendo incompatíveis com a dignidade, a honra e o decoro do cargo de Chefe de Estado."

No exercício do cargo, o Presidente deve se abster de certos comportamentos que lhe são vedados e que a Constituição define como "crimes de responsabilidade". É o que define o artigo 85 da Constituição:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente contra:

I - a existência da União;

II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;

III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - a segurança interna do país;

V - a probidade na administração;

VI - o cumprimento das leis e decisões judiciais;

Parágrafo Único. Esses crimes serão definidos em lei especial que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

Mercê das conclusões da Comissão Mista Parlamentar de Inquérito já referida foi oferecida denúncia contra o Presidente da República, Fernando Affonso Collor de Mello, com base nos artigos 8º, ítem 7, e 9º, ítem 7, da Lei nº1.079, de 10 de abril de 1950, tendo sido imputados ao Presidente da República os seguintes crimes de responsabilidade:

" Art. 8º São crimes contra a segurança interna do país.

.....

7 - permitir, de forma expressa ou tácita a infração de lei federal de ordem pública.

Art. 9º São crimes contra a probidade na administração.

.....

7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo.

Em decorrência disso, foi instaurada Comissão Especial na Câmara dos Deputados para apurar a denúncia pela prática de crime de responsabilidade pelo Senhor Presidente da República, Fernando Collor de Mello, que concluiu pela admissibilidade da acusação jurídica e política e pela autorização para instauração, pelo Senado Federal, de processo de crime de responsabilidade.

A seguir, a Comissão Especial do Senado Federal instaurada para dar parecer à denúncia apresentada contra o Presidente da República corroborou a conclusão esposada pela Comissão Mista Parlamentar de Inquérito e pronunciou o Presidente da República, Sr. Fernando Affonso Collor de Mello culpado por crime de responsabilidade, asseverando que:

"Restou amplamente comprovado no presente processo que, ao longo do exercício do mandato , de forma sistemática, regular e ininterrupta, o denunciado auferiu vultosos e injustificados ganhos patrimoniais, todos oriundos de fontes escusas e não declaradas. Recebeu, também, favores e presentes de expressivo valor econômico sem causa lícita e ostensiva. Omitiu-se deliberadamente de agir quando informado das atividades ilícitas a que se dedicava a pessoa responsável pelo suprimento de vultosas verbas com que se locupletou. Ademais, sonegou ao fisco sobre a renda e o patrimônio acrescidos. Violou iterativamente normas de ordem pública de sua própria iniciativa cujo propalado fim era evitar a evasão tributária e alcançar estabilidade econômico-financeira do país. A agravar a situação, invocou como justificativa a apropriação de fundos eleitorais e a realização de uma operação de crédito clandestina concluída por interposta pessoa. Tratar-se-ia de outras tantas agressões à ordem jurídica caso tivessem tido a respectiva materialidade comprovada ."

Ulteriormente, naquela Câmara Alta a denúncia foi recebida e processada, sendo julgada procedente a acusação pelo Plenário (67 votos contra 3) e, tendo ficado extinto o mandato presidencial, pela renúncia, condenou o Senado Federal o Presidente da República à inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública.

Forçoso é convir que tão graves fatos apurados pela Comissão Mista Parlamentar de Inquérito, pela Polícia Federal e pela Comissão Especial do Senado Federal, que ensejaram a condenação do Presidente da República Sr. Fernando Affonso Collor de Mello pelo Plenário do Senado Federal, devam ser avali-

ados quando da análise das contas do Presidente, mormente porque se referem a ações perpetradas durante todo o mandato do Presidente condenado, isto é, de 15/03/90 a 29/09/92, data em que o Presidente foi afastado do cargo, abrangendo, obviamente, o período relativo às contas do exercício de 1991.

2.6. Dos elementos para avaliação

É útil, igualmente, aproveitar este momento para apresentar e decidir sobre uma outra questão nela implícita: podem, **em tese**, receber um julgamento favorável, as Contas de um Presidente da República que foi julgado culpado por crimes de responsabilidade?

A resposta que este Relator apresenta para esta questão é **sim, em tese** as Contas de um Presidente da República, que sofreu um processo por crime de responsabilidade e foi considerado culpado, **entendidas apenas como o Balanço Geral da União e as peças que o compõem, poderiam** ser julgadas regulares. Justifica essa opinião o fato de que muitos dos crimes de responsabilidade previstos na Constituição e na Lei nº 1.079/50 não podem ser caracterizados **strictu sensu** como crimes contra a administração pública, **se** a esta atribuirmos apenas as dimensões contábil, financeira, patrimonial, operacional e legal que são retratadas no Balanço Geral da União.

Esta foi a tese esposada pelo Ministro Fernando Gonçalves, em sua "Declaração de Voto", quando do julgamento das contas de 1991, na sessão especial de 25.06.92:

"18. O Tribunal, sempre atento, não mede esforços para combater estas ações prejudiciais ao país e determinar medidas de correção compatíveis com a boa gestão pública, mas entendeu sempre e não apenas agora, que os fatos individualizados, praticados por dirigentes, com atribuições legais de gerir unidades específicas do organismo governamental, não contaminam a gestão do Poder Executivo como um todo, cujas contas estão sendo examinadas de forma global e panorâmica."

"24. Quando o Tribunal julga irregulares as contas de determinada repartição pública e, por exemplo, condena o seu dirigente ao pagamento de multa, não pode estender a apenação ou a mácula dessa má gestão, às contas gerais que o Presidente da República apresenta à Nação através do Congresso Nacional."

"26. Por isso, esta Colenda Corte, ao emitir o parecer prévio para embasar o julgamento que o Congresso Nacional fará das Contas do Presidente da República, não pode nele inserir as diversas irregularidades cometidas pelos ordenadores de despesas que por ela são julgados ao longo do exercício."

27. Sobre tais contas, a competência do Tribunal é definida como a de apreciá-las emitindo um Parecer Prévio. Essa é uma função de

auditoria considerada por tratadistas jurídicos como de caráter opinativo ou consultivo.

28. Deve o Tribunal analisar, no universo em que se inserem as ações globais do governo, como se comportaram os procedimentos de arrecadação e aplicação dos recursos públicos federais e opinar, de forma conclusiva, sobre as contas, dizendo ao Congresso Nacional, a quem cabe julgá-las, se elas merecem ser por ele aprovadas ou rejeitadas."

"30. Tecnicamente, a rejeição das contas só seria viável se irregularidades muito graves tivessem ocorrido na execução dos três diplomas fundamentais sobre os quais se exercem a ação do Estado, quais sejam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

31. Segundo a análise técnica da Secretaria de Contas do Governo e Transferências Governamentais, bem como do próprio Relator, a política administrativa e financeira do governo desenvolveu-se dentro da normalidade legal, nada havendo a inquirir ao Sr. Presidente da República. Se houvesse, caberia ao Tribunal representar ao poder competente para julgamento de responsabilidade."

"33. Sabemos, pelo trabalho diuturno do Tribunal, que uma onda de irregularidades administrativas, assolou as repartições governamentais durante o exercício de 1991, causando prejuízos ao Erário e à Sociedade, pelo não atingimento de metas essenciais ao bem-estar da população, mas reconhecemos que estas ações individualizadas serão, como já estão sendo, julgadas e coibidas por esta Corte, em processos específicos."

3. DO JULGAMENTO DAS CONTAS

Pode-se afirmar que os compromissos do Presidente da República com o País são os compromissos assumidos ao ser investido no cargo e que estão gravados na Constituição, uma vez que o juramento que presta está no artigo 78:

Art. 78. O Presidente e o Vice-Presidente da República tomarão posse em sessão do Congresso Nacional, prestando o compromisso de manter, defender e cumprir a Constituição, observar as leis, promover o bem geral do povo brasileiro, sustentar a união, a integridade e a independência do Brasil.

Deveras, o Presidente exerce, com o auxílio dos Ministros de Estado, a "**direção superior da administração federal**" (art. 84, II, CF), e, nessa qualidade, deve **respeitar e fazer respeitar** os princípios gerais da administração pública inscritos no artigo 37 da Constituição Federal:

Art. 37 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito

Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

.....
No mesmo diapasão é a interpretação da Comissão Especial do Senado Federal instaurada para apurar denúncia de crime de responsabilidade do Sr. Presidente da República:

"A ordem estatal só se justifica pelos superiores fins que busca realizar. O poder que o povo delega aos governantes há de ser utilizado em proveito da coletividade, do progresso, da paz e da justiça. Exige-se dos eleitos conduta ilibada e idoneidade de comportamento porque com a investidura nas mais elevadas funções da República passam a ser órgãos do Estado e, nesta qualidade, têm o indeclinável dever de velar pela credibilidade das instituições. A conduta ímproba, o atentado à moral, a agressão à ética, sobre serem intoleráveis porque violam a fidúcia que se depositou nos responsáveis pela tutela e resguardo da res publica, acarretam danos inaceitáveis à estabilidade da organização sócio-política da nação."

A questão é, portanto, decidir se o "julgamento" que deve ser feito das Contas do Presidente é análogo ao "julgamento" que se faz dos compromissos do artigo 78, envolvendo um juízo de valor de natureza política e, conseqüentemente, em grande parte subjetivo, equivalente ao juízo que cotidianamente os cidadãos fazem do seu Presidente. Se for assim, o Congresso, ao aprovar as contas do Presidente, deve atestar para a população a quem representa **que não há indícios de que o Presidente infringiu esses compromissos.**

Segundo esta concepção, a ação do Presidente da República, suas obrigações, assim como os limites à sua ação, **não se limitam nem muito menos se esgotam na execução do orçamento.** Na verdade, se a Constituição é o grande pacto político entre os cidadãos que, através dela, constituem o Estado, é nela que devemos procurar a natureza dos compromissos políticos assumidos pelo Presidente da República com o País e que devem estar sujeitos ao exame e ao **julgamento** do Congresso.

Ora, se o julgamento político das contas do Presidente da República **vai muito além do mero julgamento da correção técnica da execução orçamentária e do Balanço Geral da União**, pode-se concluir que esse julgamento **deve se estender a todos os aspectos constitucionais aqui abordados.** Por isso, esse julgamento deverá ser em parte objetivo e em parte político e, portanto, em muitas circunstâncias, necessariamente subjetivo.

O fulcro da questão, portanto, está em definir se **"administração pública"** e **"atos do Poder Executivo"**, no sentido amplo em que pode ser entendido o texto constitucional, incluem todos os atos do Presidente que infringjam os artigos 37 e 78 da Constituição ou que se enquadrem no seu artigo 85, **para fins de julgamento das contas do Presidente da República.**

Esta é a interpretação do Ministro Fernando Gonçalves, em sua Declaração de Voto quando da apreciação das Contas de 1992 (sessão de 16/06/1993):

“O Julgamento político ou criminal não tem interferência direta no julgamento das contas, quando se pode isolar o fato gerador específico. Mas quando as razões de julgar são interligadas, não há como deles de afastar, mesmo porque o julgamento das contas pode ter claros reflexos sobre as outras espécies de responsabilidade.”

“Não se pode excluir da gestão, por exemplo, a realização de gastos com segurança, transporte e alimentação, custeados com recursos da Presidência da República em benefício de indivíduos que sequer pertenciam ao serviço público, como prova o ofício do Chefe da Divisão de Proteção de Instalações, visando ‘dar cumprimento à ordem do Exmº Sr. Presidente da República, no que tange à proteção da referida autoridade.’

Tal ofício determinou providências para fornecer viatura descharacterizada para transporte de pessoal e de alimentação de elementos do serviço de segurança da PR, que prestavam serviços na residência de Paulo César Farias, então tratado como autoridade.

Se o Tribunal não considera isto um ato de gestão irregular ou diz que não pode ser atribuído ao gestor destas contas, melhor seria não apreciá-las, como manda a Constituição.”

“Ora, quando se prova a expressa permissão de tráfico de influência, a existência de contas bancárias fantasmas, para usufruto do então titular da PR e de seus amigos, não se pode deixar de entender que nessa administração reinou a improbidade administrativa.

O controle externo, que tem como um de seus objetivos legais verificar essa probidade, não deve deixar de recomendar a desaprovação ou a rejeição das contas. Se há improbidade administrativa a gestão foi patentemente irregular.”

De tudo quanto foi exposto, parece haver uma conexão entre os fatos em virtude dos quais o Presidente da República foi condenado pelo Senado Federal, por prática de crime de responsabilidade, e as contas do Presidente da República referentes ao exercício de 1991, dada a comprovada infringência à moralidade pública e a normas de direito público, das quais deveria ser depositário, como supremo mandatário da Nação, em especial o art. 5º da Lei nº.8.027, de 12.04.90.

Art. 5º

I - valer-se ou permitir dolosamente que terceiros tirem proveito de informação, prestígio, ou influência, obtidos em função do cargo, para lograr, direta ou indiretamente, proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;

.....
VIII - aceitar ou prometer aceitar propinas ou presentes de qualquer tipo ou valor bem como empréstimos pessoais ou vantagem de qualquer espécie em razões de suas atribuições.

Também a Lei nº 8.112, de 11.12.90, trata de crimes da mesma natureza:

Art. 117

.....
IX - valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública;

XII - receber propina, comissão, presente ou vantagem de qualquer espécie, em razão de suas atribuições;

Concluindo, verifica-se que:

- a. o Congresso, após a promulgação da Constituição de 1988, está acometido de amplas prerrogativas de **fiscalização e de controle** sobre os atos do Executivo, as quais não tem desempenhado adequadamente;
- b. o Tribunal de Contas da União emitiu seu Parecer Prévio em 25 de junho de 1992, quando ainda não haviam sido concluídos os trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada através do Requerimento nº 52/92-CN, cujo Relatório Final, datado de 23 de agosto de 1992, é contundente com relação à atuação do Senhor Fernando Affonso Collor de Mello, no exercício do cargo de Presidente da República (pág. 369):

"Omitiu-se, em conseqüência, o Chefe de Estado do seu dever funcional de zelar pela moralidade pública e de impedir a utilização do seu nome por terceiros para lograrem enriquecimento sem causa, ensejando que práticas à margem da moral e dos bons costumes pudessem ser perpretadas."

E encerra-se o referido Relatório, com afirmação de inevitável repercussão no julgamento das Contas do Presidente da República, Senhor Fernando Affonso Collor de Mello, a ser procedido por esta Casa:

"Obviamente, os fatos descritos anteriormente contrariam os princípios gravados na Constituição, sendo incompatíveis com a dignidade, a honra e o decoro do cargo de Chefe de Estado.";

- c. estando a matéria sob análise direta do Congresso Nacional quando do esgotamento do prazo para emissão do Parecer Prévio pelo Tribunal de Contas da União, em 1992, e buscando este limitar-se ao exercício de sua missão constitucional de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do Controle Externo, deliberou, na ocasião, ainda que por escassa margem de cinco votos contra quatro, não pronunciar-se - como tradicionalmente o faz - **conclusivamente** sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 1991;

- d. o processo de julgamento das Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 1991 encontra-se incompleto, **nem se pode concluí-lo nesta Comissão**, por falta de elementos essenciais à sua instrução, cuja apresentação é da exclusiva responsabilidade do Tribunal de Contas da União.

VOTO DO RELATOR

Pelas razões expostas, **voto pela apresentação de requerimento desta Comissão ao Tribunal de Contas da União** - ao qual devem ser anexadas as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 1991 -, para que aquela Corte de Contas faça juntada ao seu "Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República 1991", de complementação que permita o cumprimento, por esta Casa, do disposto no inc. IX do art. 49 da CF.

Neste sentido, me parece essencial que o T.C.U. acrescente:

- a. resultados das prestações de contas relativas ao exercício de 1991, feitas pelos gestores públicos, ou ordenadores de despesas, por delegação de competência, com a comprovação do correto emprego dos recursos públicos e, em caso de má aplicação a indicação das sanções interpostas, evidenciando-se, quando for o caso, a ingerência de seus superiores, inclusive e, principalmente, do Presidente da República, sobre a gestão dos subordinados, porquanto, foi reconhecido pelo Ministro-Relator que **"o orçamento anual tipifica-se como um diploma meramente autorizativo, ficando ao sabor do Chefe do Estado (grifo nosso), e dos que têm influência junto ao Poder Executivo, a liberação e o emprego das dotações orçamentárias"**;
- b. relatório atualizado, de forma que sejam acrescentados novos elementos, principalmente no que diz respeito às operações extrabalanços, sobretudo as atinentes à política monetária e à política cambial, fundamentais para o julgamento das contas do Presidente da República, em consonância com a assertiva do Ministro-Relator sobre compromisso do Tribunal de Contas da União **"como sentinela avançada da moralidade e probidade administrativa, cômico da intensificação da crise que se abate sobre o País" (grifo nosso) e que "é fiel ao cumprimento de sua missão, sempre voltada para o interesse público"**;
- c. aprofundamento da verificação de quais foram os beneficiários das liberações dos recursos, durante o exercício de 1991, e os resultados decorrentes das aplicações, inclusive, identificando-se de quem partiram as autorizações para que tais recursos fossem liberados, isto, tendo em vista que, conforme atestou o Ministro-Relator em suas conclusões: **"várias metas e programas não foram realizados plenamente em razão da opção do Governo em contingenciar parte dos recursos orçamentários aprovados pelo Congresso Nacional"**, em decorrência do contingenciamento estabelecido pelo Decreto nº. 21, de 1º de fevereiro de 1991, que **"tornou indisponível, com exceção de pessoal, para movimentação e empenho, dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária - Lei nº. 8.175, de 31 de janeiro de 1991, deixando disponíveis apenas 10% destes valores"** porém, **"durante o**

exercício de 1991, algumas portarias foram editadas liberando 20% das dotações referentes às atividades (programa de trabalho) do Tesouro Nacional”;

- d. avaliação dos elementos constantes dos processos decorrentes dos inquéritos promovidos pelo Ministério Público da União pertinentes à gestão governamental no exercício de 1991, considerando-se que o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União estabelece o conteúdo do Relatório do sistema de controle interno do Poder Executivo que deve acompanhar as Contas do Presidente da República, incluindo dentre os elementos de informação compulsória: **“considerações sobre matéria econômica, financeira, administrativa e social predominante na vida nacional”**, admitindo-se, por conseguinte, que o TCU, para a atualização do seu Relatório, se valha de elementos obtidos junto ao MPU, indiretamente através do Poder Executivo ou, diretamente, se for o caso.

É, ainda, indispensável a obtenção de respostas conclusivas sobre os quesitos abaixo especificados, que consideramos essenciais à correta instrução do presente processo de julgamento:

- 1º Tendo sido o controle inflacionário considerado o maior objetivo inicial do Governo iniciado em 1990 - justificando enormes sacrifícios à população, inclusive o inédito confisco patrimonial de pessoas físicas e jurídicas e, até mesmo, dos saldos das cadernetas de poupança -, **até que ponto o fracasso no combate à inflação comprometeu o programa de governo e constitui responsabilidade do Presidente da República?**
- 2º Tendo em vista o contingenciamento, e posterior "liberação seletiva", de créditos orçamentários, praticados pelo Governo Federal no exercício de 1991, **pode-se afirmar que foram cumpridos os programas previstos na lei orçamentária anual, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento de metas, e que foi mantida sua consonância com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias?**
- 3º Tendo em vista que o Parecer Prévio exarado pelo Tribunal de Contas da União, relativo às contas do Presidente da República do exercício de 1991, considera "preocupante o geométrico crescimento da Dívida Ativa da União" naquele exercício, e qualifica de "insignificante" o valor recebido pela União, diante do saldo então existente, **pode-se considerar que a administração financeira e orçamentária federal foi mal conduzida, tendo causado reflexos negativos no desenvolvimento econômico e social do País?**
- 4º Tendo ficado amplamente demonstrado que as importâncias depositadas por empreiteiras e outras empresas fornecedoras de serviços à Administração Federal nas contas de empresas do "esquema PC" não correspondiam a efetiva prestação de serviços, e que tinham conexão direta - em valores e datas - com as liberações de dotações orçamentárias relativas a contratos entre a Administração e aquelas empresas, **pode-se concluir que efetivamente recursos orçamentários (sob forma de "propinas", comissões etc.) foram transferidos em benefício pessoal do Presidente da República e de seus auxiliares diretos?**

- 5º Tendo ficado comprovado que cheques de "contas-fantasma" e de empresas do "esquema PC" foram depositados em contas bancárias da mãe, da esposa, da ex-esposa, do mordomo da casa particular do Presidente da República e, especialmente, de sua secretária pessoal, reconhecidamente responsável por despesas pessoais do Presidente; que cheques de contas do mesmo "esquema PC" pagaram a reforma da casa particular do Presidente da República e a aquisição de automóvel, também de sua propriedade; que foi realizada despesa sem a devida cobertura de créditos orçamentários, para custeio de festa promovida pela Primeira Dama em homenagem a uma de suas auxiliares no Palácio do Planalto; **pode-se dizer que o Presidente da República observou fielmente as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos federais?**
- 6º O resultado das apurações levadas a efeito com relação à atuação do Senhor Fernando Affonso Collor de Mello no exercício do cargo de Presidente da República permite indicar **em que período foram praticadas irregularidades sob sua égide na Administração Federal?**
- 7º Conhecendo o Tribunal de Contas da União os fatos apurados pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada através do Requerimento nº 52/92-CN - entre outros, o pagamento de propinas por empresas privadas, mediante utilização do artifício ilegal de negócios simulados com empresas e pessoas físicas inexistentes - com o comprovado conhecimento do Presidente da República, confirmado mediante provas testemunhais; e sabedor o Tribunal de que a quase totalidade das despesas do Governo Federal vinha sendo realizada sem licitação, **considera, no cumprimento de sua missão constitucional de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do Controle Externo e no julgamento das Contas do Presidente da República, que o Senhor Fernando Affonso Collor de Mello, enquanto gestor de bens, dinheiros e valores públicos e superior hierárquico direto dos responsáveis por tais irregularidades, no exercício do cargo de Presidente da República, tenha suas Contas em condições de serem julgadas regulares?**

É o voto, reafirmando a proposição de encaminhar-se requerimento desta Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização Financeira ao Tribunal de Contas da União, no sentido de que sejam analisados os itens apontados, bem como emitida avaliação conclusiva sobre as Contas de 1991.

Sala das Sessões em 9 de julho de 1996.


Deputado **FETTER JUNIOR**
Relator





CONGRESSO NACIONAL
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Ofício nº P - 184/96- CMPOPF

Brasília, 24 de julho de 1996.

Senhor Presidente,

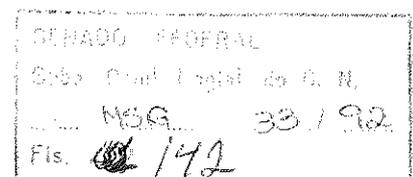
Na qualidade de Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, dirijo-me a Vossa Excelência para encaminhar o processado contendo a Mensagem nº 33, de 1992, do Congresso Nacional, que trata sobre as Contas do Presidente da República relativas ao ano de **1991**, para que o Tribunal de Contas da União faça juntada ao seu Relatório e Parecer Prévio, bem como para que sejam resolvidos os questionamentos levantados pelo Relator, Deputado Fé-
lter Júnior, conforme aprovação do seu Parecer, ocorrido na Sétima Reunião Ordinária, que se encontra em anexo.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência protestos de elevada estima e distinta consideração.


Deputado SARNEY FILHO

**Presidente da Comissão Mista de Planos,
Orçamentos Públicos e Fiscalização**

**Excelentíssimo Senhor
Senador JOSÉ SARNEY
Digníssimo Presidente do Congresso Nacional
NESTA**



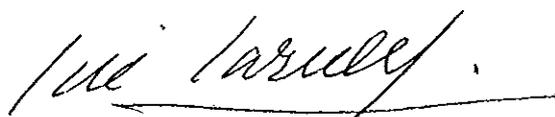
Of. nº 278/96-CN

Brasília, em 25 de julho de 1996.

Senhor Presidente,

Tenho a honra de encaminhar a V.Exa. o Parecer Preliminar aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre as Contas do Presidente da República relativas ao ano de 1991, contendo requerimento a esse Egrégio Tribunal.

Aproveito a oportunidade para renovar a V. Ex^a protestos de alta estima e distinta consideração.

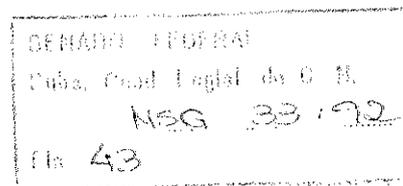
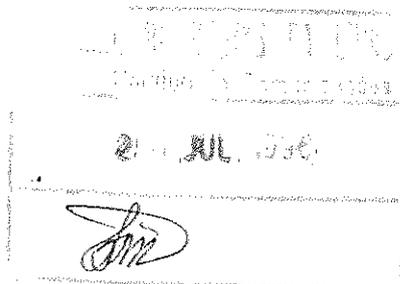


Senador **José Sarney**
Presidente do Senado Federal

Exmº Sr.

Ministro **Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça**
Presidente do Tribunal de Contas da União

Nesta



Aviso nº 486 -SGS-TCU

Brasília-DF, 06 de setembro de 1996

Senhor Presidente,

Solicito as obsequiosas providências de Vossa Excelência, no sentido de enviar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, cópia da Decisão número 557/96, adotada pelo Tribunal de Contas da União na Sessão Ordinária do Plenário de 04/09/96, bem como do Relatório e Voto em que se fundamentou, e, ainda, cópia da documentação solicitada e das respostas referidas no item 8.2 da citada Decisão (TC nº 011.433/96-5).

Atenciosamente,



MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Presidente

OBS.: Lido na 5ª Reunião de Audiência Pública,
em 12/09/96.

A Sua Excelência, o Senhor
Senador JOSÉ SARNEY
Presidente do Senado Federal

Vf

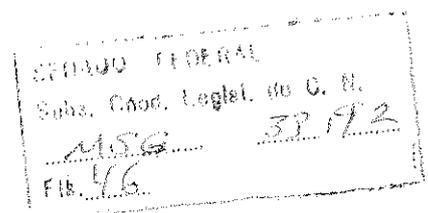
SENADO FEDERAL
Subs. Coord. Legisi do C. N.
MDS 33192
Fls. 45

DECISÃO Nº 557/96-TCU- Plenário

1. Processo nº TC-011.433/96-5
2. Classe de Assunto: (II) Pedido de Informação e de Documentos pelo Senado Federal/Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização-CMPOPF
3. Interessado: Senado Federal/CMPOPF
4. Órgão: Senado Federal/Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
5. Relator: Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira
6. Representante do Ministério Público: Não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais-SECON
8. DECISÃO: O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:
 - 8.1 receber o Ofício nº P-187/96-CMPOPF, do Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, como Pedido de Informação e de Documentação, acolhendo-o nos termos do art. 71, inciso VII, da Constituição Federal, combinado com o art.37, inciso II, da Lei nº 8.443/92 e com o art. 1º, inciso III, do Regimento Interno do TCU;
 - 8.2 enviar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, por intermédio do Senhor Presidente do Senado Federal, a documentação solicitada, bem como as respostas aos quesitos apresentados pelo Sr. Deputado Fetter Júnior, Relator da Mensagem nº 33/1992, que diz respeito às Contas do Excelentíssimo Senhor Presidente da República relativas ao exercício orçamentário de 1991.
9. Ata nº 35/96 - Plenário.
10. Data da Sessão: 04/09/1996 - Ordinária.
11. Especificação do quorum:
 - 11.1. Ministros presentes: Marcos Vinícios Rodrigues Vilaça (Presidente), Fernando Gonçalves, Adhemar Paladini Ghisi, Homero dos Santos, Paulo Affonso Martins de Oliveira (Relator), Humberto Guimarães Souto e o Ministro-Substituto José Antonio Barreto de Macedo.
 - 11.2. Ministro que se declarou impedido: Humberto Guimarães Souto.


MARCOS VINÍCIOS VILAÇA
Presidente


PAULO AFFONSO MARTINS DE OLIVEIRA
Ministro-Relator



Grupo II - Classe II - Plenário

TC- 011.433/96-5

Natureza: Pedido de Informação e de Documentos

Interessado: Senado Federal/Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.

Ementa: O Presidente do Senado Federal encaminha Parecer Preliminar aprovado pela C.M.P.O.P.F., sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 1991, contendo requerimento através do qual são solicitados documentos e informações complementares para que aquela Casa Legislativa possa cumprir o disposto no inciso IX do art. 49 da CF. Recebimento do Ofício nº P-187/96-CMPOPF como Pedido de Informação e de Documentação e remessa dos documentos solicitados, bem como das respostas aos quesitos apresentados, nos termos do art. 71, inciso VII da C.F., combinado com o art. 37, inciso II, da Lei nº 8.443/92 e com o art. 1º inciso III do RI/TCU.

Adoto como Relatório o trabalho apresentado pela Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais, inserido às fls. 34 a 50, que transcrevo a seguir:

"1. Trata o presente processo de Parecer Preliminar do ilustre Deputado Fetter Júnior, Relator das Contas do Governo de 1991, aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização, com requerimento a este Egrégio Tribunal encaminhado pelo Excelentíssimo Senhor Senador José Sarney, Presidente do Congresso Nacional, recebido em 29 de julho de 1996.

2. O requerimento do Excelentíssimo Senhor Deputado Sarney Filho, Presidente da Comissão de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, é no sentido de que o Tribunal de Contas da União faça juntada ao seu Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 1991 do processado contendo a Mensagem nº 33, do Congresso Nacional, que trata das mencionadas Contas, e ainda, que sejam resolvidos os questionamentos levantados pelo Relator, Deputado Fetter Júnior, conforme expresso em seu Parecer às fls. 03 a 32 dos autos, aprovado pela referida Comissão em sua Sétima Reunião Ordinária.

3. Em 31 de julho passado a Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal encaminhou o presente processo ao Excelentíssimo Senhor Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira, Relator das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 1991, no âmbito desta Egrégia Corte, que em Despacho exarado às fls 33 distinguiu a Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais-SECON com a honrosa tarefa de elaborar a instrução dos autos.

4. Vale observar, inicialmente, pelas razões expostas em seu voto, que os questionamentos feitos pelo ilustre Parlamentar, Relator das Contas do Governo do exercício de 1991, Deputado Federal Fetter Júnior, objetivam alguns esclarecimentos pertinentes à matérias técnicas contidas no Relatório e Parecer prévio sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 1991, a serem submetidos ao Congresso Nacional, que a seu elevado critério, poderá considerá-los ao exercer sua função judicante prevista no inciso IX, do art. 49, da Constituição Federal.

5. Por oportuno, convém esclarecer que na Sessão Especial realizada em 25 de junho de 1992, o Tribunal de Contas da União, ao acolher as conclusões do Relatório elaborado pelo

SENADO FEDERAL
Subs. Coord. Legisl. do C. N.
MSG
33/96
Fls. 417

Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira, emitiu Parecer Prévio sobre as Contas do Governo referentes ao exercício de 1991, o qual, juntamente com as mencionadas Contas prestadas pelo Presidente da República, o Relatório e as Declarações de Votos dos Ministros presentes naquela Sessão Especial, foram encaminhados ao Congresso Nacional no prazo previsto no inciso I, do art. 71 da Constituição Federal.

6. Desse modo, pareceu essencial ao ilustre Relator das Contas do Governo de 1991, Deputado Fetter Júnior, levantar os questionamentos cujo teor e respectivos esclarecimentos são apresentados nesta peça instrucional, conforme expressos a seguir:

6.1 Resultados das prestações de contas relativas ao exercício de 1991, feitas pelos gestores públicos, ou ordenadores de despesas, por delegação de competência, com a comprovação do correto emprego dos recursos públicos e, em caso de má aplicação a indicação das sanções interpostas, evidenciando-se, quando for o caso, a ingerência de seus superiores, inclusive e, principalmente, do Presidente da República, sobre a gestão dos subordinados, porquanto, foi reconhecido pelo Ministro-Relator que 'o orçamento anual tipifica-se como um diploma meramente autorizativo, ficando ao sabor do Chefe do Estado (grifo nosso), e dos que têm influência junto ao Poder Executivo, a liberação e o emprego das dotações orçamentárias';

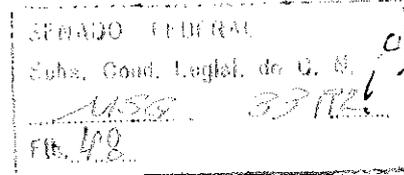
Nesse mister, convém dizer que o Tribunal de Contas da União por força de suas competências constantes no art. 71 da Constituição Federal e na forma estabelecida na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, recebeu para fins de exame e julgamento, os processos de Tomada e Prestações de Contas referentes ao exercício financeiro de 1991, feitas pelos diversos gestores públicos ou ordenadores de despesas, tendo sido os resultados dos julgados encaminhados ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, conforme determina o § 4º, do inciso XI, do art. 71, da Constituição Federal.

Assim, no Relatório de Atividades do Tribunal de Contas da União, referente ao exercício de 1991, constituído de 687 (seiscentos e oitenta e sete) páginas, encaminhado tempestivamente ao Congresso Nacional, cópia anexa, figuram os resultados dos julgamentos dos gestores públicos e ordenadores de despesas pertinentes àquele exercício. Também podem ser vistos os resultados dos trabalhos fiscalizatórios que foram solicitados pelo Congresso Nacional naquela oportunidade, bem como as Inspeções e Auditorias realizadas pelo Tribunal no período, com indicação de falhas e irregularidades constatadas.

Cabe observar que estão pendentes de exame as Tomadas e Prestações de Contas pertinentes ao exercício de 1991, constantes da relação anexa, intitulada 'Relatório de Processos Referentes ao Exercício de 1991 (em tramitação)'.
(

6.2 Relatório atualizado, de forma que sejam acrescidos novos elementos, principalmente no que diz respeito às operações extrabalanços, sobretudo as atinentes à política monetária e à política cambial, fundamentais para o julgamento das contas do Presidente da República, em consonância com a assertiva do Ministro-Relator sobre compromisso do Tribunal de Contas da União 'como sentinela avançada da moralidade e probidade administrativa, cômico da intensificação da crise que se abate sobre o País' (grifo nosso) e que 'é fiel ao cumprimento de sua missão, sempre voltada para o interesse público';

O substancioso Relatório elaborado pelo Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira, Relator das Contas do Governo, exercício de 1991, que, acolhido pelo v. Plenário embasou o Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União, apresenta às páginas 239 a 277 importantes considerações referentes ao desempenho da economia brasileira no ano de 1991, verificando-se na análise objetiva dos agregados macroeconômicos elementos importantes sobre a política monetária e creditícia, com indicação das principais medidas de política econômica adotadas no período, quando o Governo buscou restabelecer o controle da política monetária com a implantação de mudanças no Sistema Financeiro Nacional, com reflexos imediatos de redução



das taxas de inflação e dos juros nominais, bem como os reflexos sobre a base monetária e os meios de pagamento, indicando uma rápida adaptação dos agentes econômicos às novas regras do mercado financeiro em um processo de remonetarização que não abalou a economia.

O Relatório supramencionado indica questões pertinentes às significativas intervenções no mercado de câmbio que ocorreram naquele exercício de 1991, com destaque para a desvalorização da moeda nacional em razão de queda verificada nas reservas internacionais, cujo nível, por determinação do Congresso Nacional, não poderia se situar abaixo de US\$ 6,5 bilhões, tendo o Banco Central do Brasil adotado medidas relevantes no mercado financeiro para proteger as reservas de divisas do País, que ao final do exercício de 1991 totalizavam US\$ 9,4 bilhões, registrando um decréscimo de 5,68% em relação ao exercício de 1990.

Por oportuno, registre-se que as contas do Banco Central relativas ao exercício de 1991 (TC nº 019.785/92-5), cópia anexa, encontram-se no âmbito deste Tribunal desde 09.09.92, tendo sido anexadas ao TC nº 011.790/91-1, em razão de Representação da ex-7ª Inspeção-Geral de Controle Externo, hoje 7ª Secretaria de Controle Externo/TCU sobre questões administrativas de pessoal, sendo que o resultado do seu julgamento será encaminhado ao Congresso Nacional nos termos do previsto no § 4º, inciso XI, do art. 71 da Constituição Federal.

6.3. Aprofundamento da verificação de quais foram os beneficiários das liberações dos recursos, durante o exercício de 1991, e os resultados decorrentes das aplicações, inclusive, identificando-se de quem partiram as autorizações para que tais recursos fossem liberados, isto, tendo em vista que, conforme atestou o Ministro-Relator em suas conclusões: 'várias metas e programas não foram realizados plenamente em razão da opção do Governo em contingenciar parte dos recursos orçamentários aprovados pelo Congresso Nacional', em decorrência do contingenciamento estabelecido pelo Decreto nº 21, de 1º de fevereiro de 1991, que 'tornou indisponível, com exceção de pessoal, para movimentação e empenho, dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária - Lei nº 8.175, de 31 de janeiro de 1991, deixando disponíveis apenas 10% destes valores' porém, 'durante o exercício de 1991, algumas portarias foram editadas liberando 20% das dotações referentes às atividades (programa de trabalho) do Tesouro Nacional';

Para a melhor compreensão desse entendimento, cabe esclarecer que o Tribunal de Contas da União, por solicitação da Comissão Parlamentar de Inquérito, determinou a abertura de Tomada de Contas Especial para verificação dos recursos repassados, sendo que alguns desses processos estão em fase de conclusão, após o que serão enviados ao Congresso Nacional, nos termos do previsto no § 4º, do inciso XI, do art. 71 da Constituição Federal.

Vale ressaltar, nesse ponto, que em razão do contingenciamento estabelecido pelo Decreto nº 21, de 1º de fevereiro de 1991, ato de competência privativa do Presidente da República, algumas dessas obras ou não se iniciaram ou ficaram inconclusas.

Despiciendo se torna acrescentar que no exame das referidas Tomadas de Contas Especiais essas matérias ficaram bem caracterizadas.

6.4 Avaliação dos elementos constantes dos processos decorrentes dos inquéritos promovidos pelo Ministério Público da União pertinentes à gestão governamental no exercício de 1991, considerando-se que o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União estabelece o conteúdo do Relatório do sistema de controle interno do Poder Executivo que deve acompanhar as Contas do Presidente da República, incluindo dentre os elementos de informação compulsória: 'considerações sobre matéria econômica, financeira, administrativa e social predominante na vida nacional', admitindo-se, por conseguinte, que o TCU, para a atualização do seu Relatório, se valha de elementos obtidos junto ao MPU, indiretamente através do Poder Executivo ou, diretamente, se for o caso.

Em relação ao questionamento supra, afigura-se, de pronto, de acordo com o previsto no

UNIAO FEDERAL	
Subs. Coord. Legisl. do C. N.	
1166	37.192
Fls. 42	

C. M. J.

art. 16 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e em cada caso, que o Tribunal de Contas da União encaminha ao Ministério Público Federal propostas quando há indícios de ilegalidade ou irregularidade, cabendo ao Ministério Público da União dentro de sua competência privativa, propor ou não, a abertura dos respectivos inquéritos policiais, os quais, são depois encaminhados ao Poder Judiciário que poderá ou não acolher a denúncia.

Assim, esses processos tramitam na esfera do Ministério Público da União dentro de sua respectiva independência e competência, o qual, posteriormente comunica o Tribunal de Contas da União os resultados dos mesmos.

7. Em seu voto, o ilustre Relator, considerou, ainda, indispensável a obtenção de respostas conclusivas sobre os quesitos abaixo especificados, que considera essencial à correta instrução do processo de julgamento das Contas do Governo, exercício de 1991:

7.1 Tendo sido o controle inflacionário considerado o maior objetivo inicial do Governo iniciado em 1990 - justificando enormes sacrifícios à população, inclusive o inédito confisco patrimonial de pessoas físicas e jurídicas e, até mesmo, dos saldos das cadernetas de poupança-, até que ponto o fracasso no combate à inflação comprometeu o programa de governo e constitui responsabilidade do Presidente da República?

Por ser pertinente, nesse caso, é necessário enfatizar que nos termos do inciso XXIV, do art. 84, da Constituição Federal, as contas em exame referem-se estritamente ao exercício de 1991, coincidente com o ano civil, período que vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro, conforme legalmente definido pelo art. 34 da Lei nº 4.320, de 16 de março de 1964, considerando em sua apreciação aspectos relacionados à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (art. 70 - Constituição Federal).

Assim, fica claro que não se examina o Programa do Governo que é o objetivo da Mensagem anual encaminhada pelo Senhor Presidente da República na instalação da respectiva Sessão Legislativa do Congresso Nacional.

7.2 Tendo em vista o contingenciamento, e posterior 'liberação seletiva', de créditos orçamentários, praticados pelo Governo Federal no exercício de 1991, pode-se afirmar que foram cumpridos os programas previstos na lei orçamentária anual, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento de metas, e que foi mantida sua consonância com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias?

Como se pode observar, o Orçamento Geral da União deve refletir em todos os seus aspectos o que está determinado na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que são as normas pelas quais a proposta orçamentária deve ser conferida, redigida e suas rubricas devem, igualmente, refletir as diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual.

Assim, à luz desse entendimento o Tribunal de Contas da União no exame dos respectivos balanços, leva sempre em conta o confronto da legalidade da aplicação dos recursos do orçamento com as leis acima referidas.

Corroborando esse raciocínio, se pode ter como exemplo o comentário feito no Relatório de 1991, às páginas 338, 339 e 462 quanto a não aplicação do art. 212 da Constituição Federal, c/c o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, além de outros fatos ali referidos.

7.3 Tendo em vista o Parecer Prévio exarado pelo Tribunal de Contas da União, relativo às Contas do Presidente da República do exercício de 1991, considera "preocupante o geométrico crescimento da Dívida Ativa da União" naquele exercício, e qualifica de 'insignificante' o valor recebido pela União, diante do saldo então existente, pode-se considerar que a administração financeira e orçamentária federal foi mal conduzida, tendo causado reflexos negativos no

LEGISLAÇÃO FEDERAL	
Subs. Cont. Leg. do C. U.	
485	38172
Fls. 50	

c. 22
h. 22

desenvolvimento econômico e social do País?

É preciso ressaltar que este fato vem se repetindo reiteradamente em exercícios anteriores sem apresentação de qualquer solução por parte dos responsáveis. Ao voltar a este assunto como fez o Ministro Relator das Contas de 1991, no exercício anterior (o de 1990) simplesmente procurou o eminente Ministro evidenciar com maior veemência, a urgente necessidade que tem os Poderes Constituídos, de encontrarem uma imediata solução para este fato.

Logo, o Tribunal de Contas da União não se eximiu de fazê-lo ao propor, e é mera proposta, que se constituísse juízos privativos para cobrança da Dívida Ativa da União.

7.4 Tendo ficado amplamente demonstrado que as importâncias depositadas por empreiteiras e outras empresas fornecedoras de serviços à Administração Federal nas contas de empresas do 'esquema PC' não correspondiam a efetiva prestação de serviços, e que tinham conexão direta - em valores e datas - com as liberações de dotações orçamentárias relativas a contratos entre a Administração e aquelas empresas, pode-se concluir que efetivamente recursos orçamentários (sob forma de 'propinas', comissões etc.) foram transferidos em benefício pessoal do Presidente da República e de seus auxiliares diretos?

A propósito dessa questão, cabe ressaltar que o exame que o Tribunal de Contas da União realizou, nos termos do inciso I, do art. 71, da Constituição Federal e do inciso III, do art. 1º e art. 36, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 172 a 182 do Regimento Interno, refere-se à Prestação de Contas do Senhor Presidente da República referente ao exercício de 1991, portanto não tendo qualquer projeção para os exercícios posteriores; somente através de prestações de contas dos respectivos gestores é possível constatar a má aplicação dos recursos, os desvios, os alcances e, em conseqüência responsabilizá-los, quer nas instâncias administrativa e civil, quer o envio de peças ao Ministério Público da União para abertura dos respectivos inquéritos criminais.

Nesse caso, convém esclarecer que o Tribunal de Contas da União, através de solicitação do próprio Senado Federal, no caso objeto da pergunta, realizou uma auditoria ampla e geral em todo o País em obras consideradas inacabadas, não iniciadas e paralisadas, e nos inúmeros processos. A matéria vem sendo objeto de amplo exame, os quais estão sendo encaminhados à Presidência do Senado Federal.

7.5 Tendo ficado comprovado que cheques de 'contas-fantasma' e de empresas do 'esquema PC' foram depositados em contas bancárias da mãe, da esposa, da ex-esposa, do mordomo da casa particular do Presidente da República e, especialmente, de sua secretária pessoal, reconhecidamente responsável por despesas pessoais do Presidente; que cheques de contas do mesmo 'esquema PC' pagaram a reforma da casa particular do Presidente da República e a aquisição de automóvel, também de sua propriedade; que foi realizada despesa sem a devida cobertura de créditos orçamentários, para custeio de festa promovida pela Primeira Dama em homenagem a uma de suas auxiliares no Palácio do Planalto; pode-se dizer que o Presidente da República observou fielmente as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos federais?

Quanto a esse aspecto, vale dizer que todos os atos praticados pelo Senhor Presidente da República através de seus auxiliares imediatos, o Tribunal de Contas da União os acompanhou e examinou. Para citar um exemplo: na Prestação de Contas do Secretário de Controle Interno do Palácio do Planalto, aonde foram aplicados os recursos destinados a pagamentos da festa que dá notícia a pergunta, as contas do responsável foram julgadas irregulares tendo ele de ressarcir a despesa indevidamente paga, assim como com todos aqueles fatos aonde ficou caracterizado a ilegalidade do ato e responsável o respectivo gestor.

7.6 O resultado das apurações levadas a efeito com relação à atuação do Senhor Fernando Affonso Collor de Mello no exercício do cargo de Presidente da República permite indicar em

SENADO FEDERAL	
Subs. Coord. Legisl. do C. N.	
266	32/92
Fls. 51	

C
13

que período foram praticadas irregularidades sob sua égide na Administração Federal?

Inicialmente, cabe lembrar que no Relatório constituído de 477 (quatrocentos e setenta e sete) páginas, apresentado quando no exame da Prestação de Contas do Senhor Fernando Affonso Collor de Melo, no exercício do cargo de Presidente da República, ficou claramente caracterizado que o Presidente da República não é gestor de dinheiros públicos e, nesse exame não foi encontrado quaisquer atos emanados de Sua Excelência que determinam pagamentos de qualquer natureza.

É claro que, sob a égide de um Presidente da República ocorre sempre irregularidades e ilegalidades praticadas por gestores, e o Tribunal de Contas da União no seu dever constitucional fiscaliza a prática desses atos e sanciona os responsáveis.

7.7 Conhecendo o Tribunal de Contas da União os fatos apurados pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada através do Requerimento nº 52/92-CN entre outros, o pagamento de propinas por empresas privadas, mediante utilização do artifício ilegal de negócios simulados com empresas e pessoas físicas inexistentes - com o comprovado conhecimento do Presidente da República, confirmado mediante provas testemunhais; e sabedor o Tribunal de que a quase totalidade das despesas do Governo Federal vinha sendo realizada sem licitação, considera, no cumprimento de sua missão constitucional de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do Controle Externo e no julgamento das Contas do Presidente da República, que o Senhor Fernando Affonso Collor de Mello, enquanto gestor de bens, dinheiros e valores públicos e superior hierárquico direto dos responsáveis por tais irregularidades, no exercício do cargo de Presidente da República, tenha suas Contas em condições de serem julgadas regulares?

É certo que o Tribunal de Contas da União examinou a Prestação de Contas do Senhor Presidente da República referente ao exercício de 1991, e que por força do inciso XXIV, do art. 84 da Constituição Federal foram encaminhadas ao Congresso Nacional em 15 de abril de 1992, portanto os fatos alegados na citada pergunta referem-se a exercício posterior ao que foi examinado.

É, igualmente, preciso ressaltar que o Presidente da República não é gestor de bens, dinheiros ou valores públicos.

Vale dizer que no ordenamento jurídico do País, o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 disciplina com exatidão a responsabilidade dos servidores que têm sob sua guarda esses bens e que movimentam recursos e valores públicos.

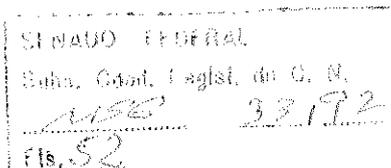
Por seu turno, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, alterada pela Lei nº 9.165, de 19 de dezembro de 1995, estabelece em seu art. 36, caput, que ao Tribunal de Contas da União compete, na forma estabelecida no Regimento Interno, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio.

Aliás, a primeira regulamentação do Regimento Interno, objeto da Resolução Administrativa nº 15, de 15 de junho de 1993, não determinava que o Parecer Prévio fosse conclusivo, daí o entendimento do Relator das Contas de 1991 nos termos das razões expostas no início do seu Relatório. Posteriormente à Resolução nº 28, de 05 de abril de 1995, houve alteração substancial na redação da norma anterior, ficando assim redigido:

'art. 181. O Parecer Prévio a que se refere o caput do art. 166 deste Regimento será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre se os Balanços Gerais da União representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial da União em 31 de dezembro, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal.

Parágrafo único. O Relatório que acompanhará o Parecer Prévio conterá informações sobre:

I - a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos



M...

orçamentos públicos federais;

II - o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento de metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;

III - o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País.'

Assim, ao ensejo dos esclarecimentos presentes e tendo em vista as novas normas legais torna-se oportuno o atendimento do requerido pela E. Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização, e em especial pelo eminente Relator da Prestação de Contas do Sr. Presidente da República, exercício de 1991, Deputado Federal Fetter Júnior, nos termos das respostas acima referidas pertinentes à Prestação de Contas propriamente dita.

Finalmente, em face do que restou esclarecido quanto aos questionamentos supramencionados, encaminhados a esta Corte de Contas pelo Exmo. Sr Presidente do Congresso Nacional, Senador José Sarney, tendo anexo o Ofício nº P-187/96-CMPOPF, do Exmo. Senhor Deputado Sarney Filho, Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, do Congresso Nacional, O Tribunal de Contas da União com fundamento no art. 71, inciso VII da Constituição Federal, poderá ao elevado critério do seu mais alto Suplemento, prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional."

É o relatório.

VOTO

02. Conforme Relatório que acabo de apresentar a este Egrégio Plenário, o eminente Senador José Sarney, Presidente do Congresso Nacional, encaminha a esta Corte de Contas Parecer Preliminar, aprovado na Sétima Reunião Ordinária da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMPOPF, sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 1991, em atenção ao Ofício Nº P-187/96-CMPOPF, de 24 de julho de 1996, subscrito pelo ilustre Deputado Federal Sarney Filho, Presidente da citada Comissão, com vistas a obter do TCU documentação complementar, bem como respostas aos quesitos formulados pelo Relator da Mensagem nº 33/1992, Deputado FETTER JUNIOR, a fim de que S. Exª possa concluir o Relatório e o Voto que serão submetidos àquela Casa, dando cumprimento ao disposto no inciso IX do art. 49 da Constituição Federal.

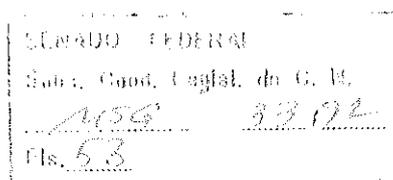
03. Senhor Presidente, Senhores Ministros, Senhor Representante do Ministério Público junto a este Tribunal, quando tive a honra de Relatar as Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 1991, em Sessão Especial do Plenário realizada em 25 de junho de 1992, ressaltai, na Introdução do meu Voto, os principais aspectos da mais elevada atribuição conferida ao Congresso Nacional e a esta Corte de Contas pela Constituição Federal, a respeito da prestação de contas do Presidente da República, buscando deixar bem clara a competência deste Tribunal, diante do que determina, expressamente, a Lei Maior, no seu art. 71, incisos I e II, verbis:

"Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; (o grifo não é do original).

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;" (o grifo não é do original).

04. E, mais, o Regimento Interno do Tribunal, ao tratar do assunto, dentre outras disposições, prescreveu, em seu art. 175, parágrafo único, incisos I, II e III (atualmente art. 181, par. único, incs. I, II e III):



"art. 175. O Parecer Prévio a que se refere o caput do art. 166 deste Regimento será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre se os Balanços Gerais da União representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial da União em 31 de dezembro, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal." (grifei)

05. Ao submeter à discussão e deliberação deste Colendo Plenário o Projeto de Parecer referente às contas sob enfoque, concluí o documento nos seguintes termos, conforme determina o Regimento:

"É DE PARECER que as Contas do Governo, relativas ao exercício de 1991, após exame e avaliação de seus aspectos legais, contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, (grifei) estão em condições de serem julgadas pelo Congresso Nacional."

06. Assim, não resta a menor dúvida que o Tribunal manifestou-se, conclusivamente, acerca dos aspectos "legais, contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais", conforme determina a Constituição Federal e prescrevem sua Lei Orgânica e o seu Regimento Interno.

07. O parágrafo único do art. 36 da Lei nº 8.443, de 16.7.92 (Lei Orgânica do Tribunal) estabelece: "As contas consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165, da Constituição Federal."

08. A esse respeito o eminente jurista Pinto Ferreira assevera:

"Ele...TCU... procura analisar se na execução do orçamento o Executivo agiu de acordo com as autorizações legislativas e as regras da contabilidade pública. Aprecia, de modo geral, as contas do exercício financeiro, porém com função exclusiva de controlador da legalidade de tais atos, em uma esfera diferente do exame político das despesas e receitas públicas, que se atribui ao Congresso Nacional (in Comentários à Constituição Brasileira, 3º volume, pág. 413, Ed. Saraiva, 1992)."

09. Ademais, juntamente com o multicitado Parecer Prévio, o Tribunal encaminhou ao Congresso Nacional vasto Relatório com exame circunstanciado de todos os aspectos importantes levantados na documentação que compõe as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 1991, elementos da maior importância para o julgamento do Congresso Nacional.

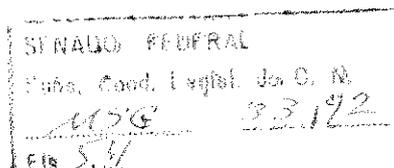
10. Agora, com a remessa dos documentos e informações solicitados pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, os quais ratifico, com fundamento no art. 71, inciso VII, da Constituição Federal, creio que o Congresso Nacional poderá atender o que dispõe o inciso IX do artigo 49 da Constituição Federal, conforme deseja o eminente Relator, Deputado Fetter Júnior, e encontra-se registrado em seu VOTO, à fl. 30.

11. Por outro lado, o Tribunal, ao apreciar anualmente as Contas do Senhor Presidente da República, não dá por encerrada a sua competência Constitucional. Pelo contrário, é a partir daí que o trabalho toma o seu impulso maior, pois vêm os desdobramentos de todos os itens do art. 71, da Constituição Federal, os quais relacionam a competência do TCU, no exercício do controle externo, como órgão auxiliar do Congresso Nacional, diante das respectivas prestações e tomadas de contas, inspeções, representações, denúncias e das auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial..

12. Assim, a este Tribunal compete, entre outras ações, "julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que deram causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público" (inc. II, art.71, CF). (grifei)

13. No cumprimento desta atribuição o TCU apura todas as irregularidades e ilegalidades verificadas na aplicação dos recursos públicos federais e determina a constituição de processos de tomadas de contas especiais, sempre que as ocorrências constatadas exijam a identificação dos respectivos responsáveis bem como o ressarcimento dos prejuízos que os mesmos deram causa, apresentando ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, nos termos do § 4º, do inciso XI, do art. 71 da Constituição Federal, Relatório a respeito.

14. Por tais razões, deixamos de incluir, naquela oportunidade, recomendação de qualquer natureza na apreciação das Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 1991, ressaltando que tal providência é sempre efetivada diretamente nos autos de prestação de contas e dirigidas aos administradores



94

públicos bem como aos órgãos federais envolvidos nas falhas, irregularidades e ilegalidades detectadas nos respectivos processos.

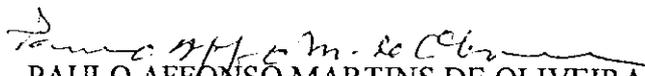
15. Tendo em vista as solicitações da egrégia Comissão Técnica, cópia está sendo juntada ao presente processo referente aos resultados dos julgamentos dos gestores públicos e ordenadores de despesas pertinentes ao exercício de 1991, conforme já constou no Relatório que compõe este Voto.

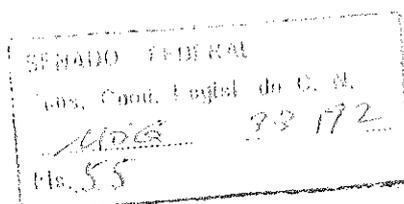
16. Alguns dos questionamentos apresentados a este Tribunal pelo ilustre Deputado Federal Fetter Júnior envolvem fatos, cujos desdobramentos ocorreram após a Sessão Plenária Especial de 25 de junho de 1992, e ensejaram todas as providências cabíveis por parte desta Corte de Contas, inclusive com assessoria direta solicitada pela Comissão Mista, à época, por longo tempo e em todo o país.

17. As Contas do Presidente da República relativas ao exercício 1991, refletem, como já foi acentuado, fatos e situações ocorridos até 31 de dezembro do ano em questão, data do encerramento do respectivo exercício financeiro, portanto, somente tais ocorrências poderiam ter sido levadas em consideração na apreciação da matéria pelo TCU, mesmo porque os Balanços Gerais da União representam esse período.

Ante todo o exposto, de acordo com o art. 71, inciso VII, da Constituição Federal, combinado com o art. 37, inciso II, da Lei nº 8.443/92 e com o art. 1º, inciso III, do Regimento Interno desta Casa, Voto no sentido de que o Tribunal adote a Decisão que ora submeto a este Egrégio Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 04 de setembro de 1996.


PAULO AFFONSO MARTINS DE OLIVEIRA
Ministro-Relator





CONTAS DO GOVERNO - 1991

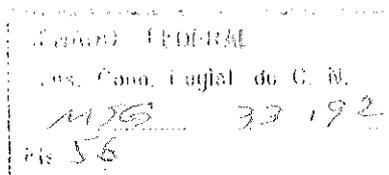
1. Trata o presente processo de Parecer Preliminar do ilustre Deputado Fetter Júnior, Relator das Contas do Governo de 1991, aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização, com requerimento a este Egrégio Tribunal encaminhado pelo Excelentíssimo Senhor Senador José Sarney, Presidente do Congresso Nacional, recebido em 29 de julho de 1996.

2. O requerimento do Excelentíssimo Senhor Deputado Sarney Filho, Presidente da Comissão de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, é no sentido de que o Tribunal de Contas da União faça juntada ao seu Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 1991 do processado contendo a Mensagem nº 33, do Congresso Nacional, que trata das mencionadas Contas, e ainda, que sejam resolvidos os questionamentos levantados pelo Relator, Deputado Fetter Júnior, conforme expresso em seu Parecer às fls. 03 a 32 dos autos, aprovado pela referida Comissão em sua Sétima Reunião Ordinária.

3. Em 31 de julho passado a Secretaria-Geral de Controle Externo deste Tribunal encaminhou o presente processo ao Excelentíssimo Senhor Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira, Relator das Contas do Presidente da República referentes ao exercício de 1991, no âmbito desta Egrégia Corte, que em Despacho exarado às fls 33 distinguiu a Secretaria de Contas do Governo e Transferências Constitucionais-SECON com a honrosa tarefa de elaborar a instrução dos autos.

4. Vale observar, inicialmente, pelas razões expostas em seu voto, que os questionamentos feitos pelo ilustre Parlamentar, Relator das Contas do Governo do exercício de 1991, Deputado Federal Fetter Júnior, objetivam alguns esclarecimentos pertinentes à matérias técnicas contidas no Relatório e Parecer prévio sobre as Contas do Governo da República referentes ao exercício de 1991, a serem submetidos ao Congresso Nacional, que a seu elevado critério, poderá considerá-los ao exercer sua função judicante prevista no inciso IX, do art. 49, da Constituição Federal.

5. Por oportuno, convém esclarecer que na Sessão Especial realizada em 25 de junho de 1992, o Tribunal de Contas da União, ao acolher as conclusões do Relatório elaborado pelo Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira, emitiu Parecer Prévio sobre as Contas do Governo referentes ao exercício de 1991, o qual, juntamente com as mencionadas Contas prestadas pelo



Presidente da República, o Relatório e as Declarações de Votos dos Ministros presentes naquela Sessão Especial, foram encaminhados ao Congresso Nacional no prazo previsto no inciso I, do art. 71 da Constituição Federal.

6. Desse modo, pareceu essencial ao ilustre Relator das Contas do Governo de 1991, Deputado Fetter Júnior, levantar os questionamentos cujo teor e respectivos esclarecimentos são apresentados nesta peça instrucional, conforme expressos a seguir:

6.1 Resultados das prestações de contas relativas ao exercício de 1991, feitas pelos gestores públicos, ou ordenadores de despesas, por delegação de competência, com a comprovação do correto emprego dos recursos públicos e, em caso de má aplicação a indicação das sanções interpostas, evidenciando-se, quando for o caso, a ingerência de seus superiores, inclusive e, principalmente, do Presidente da República, sobre a gestão dos subordinados, porquanto, foi reconhecido pelo Ministro-Relator que "o orçamento anual tipifica-se como um diploma meramente autorizativo, ficando ao sabor do Chefe do Estado (grifo nosso), e dos que têm influência junto ao Poder Executivo, a liberação e o emprego das dotações orçamentárias";

Nesse mister, convém dizer que o Tribunal de Contas da União por força de suas competências constantes no art. 71 da Constituição Federal e na forma estabelecida na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, recebeu para fins de exame e julgamento, os processos de Tomada e Prestações de Contas referentes ao exercício financeiro de 1991, feitas pelos diversos gestores públicos ou ordenadores de despesas, tendo sido os resultados dos julgados encaminhados ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, conforme determina o § 4º, do inciso XI, do art. 71, da Constituição Federal.

Assim, no Relatório de Atividades do Tribunal de Contas da União, referente ao exercício de 1991, constituído de 687(seiscentos e oitenta e sete) páginas, encaminhado tempestivamente ao Congresso Nacional, cópia anexa, figuram os resultados dos julgamentos dos gestores públicos e ordenadores de despesas pertinentes àquele exercício. Também podem ser vistos os resultados dos trabalhos fiscalizatórios que foram solicitados pelo Congresso Nacional naquela oportunidade, bem como as Inspeções e Auditorias realizadas pelo Tribunal no período, com indicação de falhas e irregularidades constatadas.

Cabe observar que estão pendentes de exame as Tomadas e Prestações de Contas pertinentes ao exercício de 1991, constantes da relação anexa, intitulada "Relatório de Processos Referentes ao Exercício de 1991(em tramitação)".

6.2 Relatório atualizado, de forma que sejam acrescidos novos elementos, principalmente no que diz respeito às operações extrabalanços, sobretudo as atinentes à política monetária e à política cambial, fundamentais para o julgamento das contas do Presidente da República, em consonância com a assertiva do Ministro-Relator sobre compromisso do Tribunal de Contas da União "como sentinela avançada da moralidade e probidade administrativa, cômico da

intensificação da crise que se abate sobre o País" (grifo nosso) e que "é fiel ao cumprimento de sua missão, sempre voltada para o interesse público";

O substancioso Relatório elaborado pelo Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira, Relator das Contas do Governo, exercício de 1991, que, acolhido pelo v. Plenário embasou o Parecer Prévio do Tribunal de Contas da União, apresenta às páginas 239 a 277 importantes considerações referentes ao desempenho da economia brasileira no ano de 1991, verificando-se na análise objetiva dos agregados macroeconômicos elementos importantes sobre a política monetária e creditícia, com indicação das principais medidas de política econômica adotadas no período, quando o Governo buscou restabelecer o controle da política monetária com a implantação de mudanças no Sistema Financeiro Nacional, com reflexos imediatos de redução das taxas de inflação e dos juros nominais, bem como os reflexos sobre a base monetária e os meios de pagamento, indicando uma rápida adaptação dos agentes econômicos às novas regras do mercado financeiro em um processo de remonetização que não abalou a economia.

O Relatório supramencionado indica questões pertinentes às significativas intervenções no mercado de câmbio que ocorreram naquele exercício de 1991, com destaque para a desvalorização da moeda nacional em razão de queda verificada nas reservas internacionais, cujo nível, por determinação do Congresso Nacional, não poderia se situar abaixo de US\$ 6,5 bilhões, tendo o Banco Central do Brasil adotado medidas relevantes no mercado financeiro para proteger as reservas de divisas do País, que ao final do exercício de 1991 totalizavam US\$ 9,4 bilhões, registrando um decréscimo de 5,68% em relação ao exercício de 1990.

Por oportuno, registre-se que as contas do Banco Central relativas ao exercício de 1991 (TC nº 019.785/92-5), cópia anexa, encontram-se no âmbito deste Tribunal desde 09.09.92, tendo sido anexadas ao TC nº 011.790/91-1, em razão de Representação da ex-7ª Inspeção-Geral de Controle Externo, hoje 7ª Secretaria de Controle Externo/TCU sobre questões administrativas de pessoal, sendo que o resultado do seu julgamento será encaminhado ao Congresso Nacional nos termos do previsto no § 4º, inciso XI, do art. 71 da Constituição Federal.

6.3. Aprofundamento da verificação de quais foram os beneficiários das liberações dos recursos, durante o exercício de 1991, e os resultados decorrentes das aplicações, inclusive, identificando-se de quem partiram as autorizações para que tais recursos fossem liberados, isto, tendo em vista que, conforme atestou o Ministro-Relator em suas conclusões: "várias metas e programas não foram realizados plenamente em razão da opção do Governo em contingenciar parte dos recursos orçamentários aprovados pelo Congresso Nacional", em decorrência do contingenciamento estabelecido pelo Decreto nº 21, de 1º de fevereiro de 1991, que "tornou indisponível, com exceção de pessoal, para movimentação e empenho, dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária - Lei nº 8.175, de 31 de janeiro de 1991, deixando disponíveis apenas 10% destes valores" porém, "durante o exercício de 1991, algumas portarias foram editadas liberando 20% das dotações referentes às atividades (programa de trabalho) do Tesouro Nacional";

Para a melhor compreensão desse entendimento, cabe esclarecer que o Tribunal de

Contas da União, por solicitação da Comissão Parlamentar de Inquérito, determinou a abertura de Tomada de Contas Especial para verificação dos recursos repassados, sendo que alguns desses processos estão em fase de conclusão, após o que serão enviados ao Congresso Nacional, nos termos do previsto no § 4º, do inciso XI, do art.71 da Constituição Federal.

Vale ressaltar, nesse ponto, que em razão do contingenciamento estabelecido pelo Decreto nº 21, de 1º de fevereiro de 1991, ato de competência privativa do Presidente da República, algumas dessas obras ou não se iniciaram ou ficaram inconclusas.

Despiciendo se torna acrescentar que no exame das referidas Tomadas de Contas Especiais essas matérias ficaram bem caracterizadas.

6.4 Avaliação dos elementos constantes dos processos decorrentes dos inquéritos promovidos pelo Ministério Público da União pertinentes à gestão governamental no exercício de 1991, considerando-se que o Regimento Interno do Tribunal de Contas da União estabelece o conteúdo do Relatório do sistema de controle interno do Poder Executivo que deve acompanhar as Contas do Presidente da República, incluindo dentre os elementos de informação compulsória: "considerações sobre matéria econômica, financeira, administrativa e social predominante na vida nacional", admitindo-se, por conseguinte, que o TCU, para a atualização do seu Relatório, se valha de elementos obtidos junto ao MPU, indiretamente através do Poder Executivo ou, diretamente, se for o caso.

Em relação ao questionamento supra, afigura-se, de pronto, de acordo com o previsto no art.16 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, e em cada caso, que o Tribunal de Contas da União encaminha ao Ministério Público Federal propostas quando há indícios de ilegalidade ou irregularidade, cabendo ao Ministério Público da União dentro de sua competência privativa, propor ou não, a abertura dos respectivos inquéritos policiais, os quais, são depois encaminhados ao Poder Judiciário que poderá ou não acolher a denúncia.

Assim, esses processos tramitam na esfera do Ministério Público da União dentro de sua respectiva independência e competência, o qual, posteriormente comunica o Tribunal de Contas da União os resultados dos mesmos.

7. Em seu voto, o ilustre Relator, considerou, ainda, indispensável a obtenção de respostas conclusivas sobre os quesitos abaixo especificados, que considera essencial à correta instrução do processo de julgamento das Contas do Governo, exercício de 1991:

7.1 Tendo sido o controle inflacionário considerado o maior objetivo inicial do Governo iniciado em 1990 - justificando enormes sacrifícios à população, inclusive o inédito confisco patrimonial de pessoas físicas e jurídicas e, até mesmo, dos saldos das cadernetas de poupança-, até que ponto o fracasso no combate à inflação comprometeu o programa de governo e constitui responsabilidade do Presidente da República?

Por ser pertinente, nesse caso, é necessário enfatizar que nos termos do inciso XXIV,

do art. 84, da Constituição Federal, as contas em exame referem-se estritamente ao exercício de 1991, coincidente com o ano civil, período que vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro, conforme legalmente definido pelo art. 34 da Lei nº 4.320, de 16 de março de 1964, considerando em sua apreciação aspectos relacionados à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (art. 70 - Constituição Federal).

Assim, fica claro que não se examina o Programa do Governo que é o objetivo da Mensagem anual encaminhada pelo Senhor Presidente da República na instalação da respectiva Sessão Legislativa do Congresso Nacional.

7.2 Tendo em vista o contingenciamento, e posterior "liberação seletiva", de créditos orçamentários, praticados pelo Governo Federal no exercício de 1991, pode-se afirmar que foram cumpridos os programas previstos na lei orçamentária anual, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento de metas, e que foi mantida sua consonância com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias?

Como se pode observar, o Orçamento Geral da União deve refletir em todos os seus aspectos o que está determinado na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que são as normas pelas quais a proposta orçamentária deve ser conferida, redigida e suas rubricas devem, igualmente, refletir as diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual.

Assim, à luz desse entendimento o Tribunal de Contas da União no exame dos respectivos balanços, leva sempre em conta o confronto da legalidade da aplicação dos recursos do orçamento com as leis acima referidas.

Corroborando esse raciocínio, se pode ter como exemplo o comentário feito no Relatório de 1991, às páginas 338, 339 e 462 quanto a não aplicação do art. 212 da Constituição Federal, c/c o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, além de outros fatos ali referidos.

7.3 Tendo em vista o Parecer Prévio exarado pelo Tribunal de Contas da União, relativo às Contas do Presidente da República do exercício de 1991, considera "preocupante o geométrico crescimento da Dívida Ativa da União" naquele exercício, e qualifica de "insignificante" o valor recebido pela União, diante do saldo então existente, pode-se considerar que a administração financeira e orçamentária federal foi mal conduzida, tendo causado reflexos negativos no desenvolvimento econômico e social do País?

É preciso ressaltar que este fato vem se repetindo reiteradamente em exercícios anteriores sem apresentação de qualquer solução por parte dos responsáveis. Ao voltar a este assunto como fez o Ministro Relator das Contas de 1991, no exercício anterior (o de 1990) simplesmente procurou o eminente Ministro evidenciar com maior veemência, a urgente necessidade que tem os



Poderes Constituídos, de encontrarem uma imediata solução para este fato.

Logo, o Tribunal de Contas da União não se eximiu de fazê-lo ao propor, e é mera proposta, que se constituísse juízos privativos para cobrança da Dívida Ativa da União.

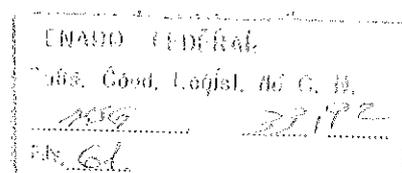
7.4 Tendo ficado amplamente demonstrado que as importâncias depositadas por empreiteiras e outras empresas fornecedoras de serviços à Administração Federal nas contas de empresas do "esquema PC" não correspondiam a efetiva prestação de serviços, e que tinham conexão direta - em valores e datas - com as liberações de dotações orçamentárias relativas a contratos entre a Administração e aquelas empresas, pode-se concluir que efetivamente recursos orçamentários (sob forma de "propinas", comissões etc.) foram transferidos em benefício pessoal do Presidente da República e de seus auxiliares diretos?

A propósito dessa questão, cabe ressaltar que o exame que o Tribunal de Contas da União realizou, nos termos do inciso I, do art. 71, da Constituição Federal e do inciso III, do art. 1º e art. 36, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 172 a 182 do Regimento Interno, refere-se à Prestação de Contas do Senhor Presidente da República referente ao exercício de 1991, portanto não tendo qualquer projeção para os exercícios posteriores; somente através de prestações de contas dos respectivos gestores é possível constatar a má aplicação dos recursos, os desvios, os alcances e, em conseqüência responsabilizá-los, quer nas instâncias administrativa e civil, quer o envio de peças ao Ministério Público da União para abertura dos respectivos inquéritos criminais.

Nesse caso, convém esclarecer que o Tribunal de Contas da União, através de solicitação do próprio Senado Federal, no caso objeto da pergunta, realizou uma auditoria ampla e geral em todo o País em obras consideradas inacabadas, não iniciadas e paralisadas, e nos inúmeros processos. A matéria vem sendo objeto de amplo exame, os quais estão sendo encaminhados à Presidência do Senado Federal.

7.5 Tendo ficado comprovado que cheques de "contas-fantasma" e de empresas do "esquema PC" foram depositados em contas bancárias da mãe, da esposa, da ex-esposa, do mordomo da casa particular do Presidente da República e, especialmente, de sua secretária pessoal, reconhecidamente responsável por despesas pessoais do Presidente; que cheques de contas do mesmo "esquema PC" pagaram a reforma da casa particular do Presidente da República e a aquisição de automóvel, também de sua propriedade; que foi realizada despesa sem a devida cobertura de créditos orçamentários, para custeio de festa promovida pela Primeira Dama em homenagem a uma de suas auxiliares no Palácio do Planalto; pode-se dizer que o Presidente da República observou fielmente as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos federais?

Quanto a esse aspecto, vale dizer que todos os atos praticados pelo Senhor Presidente da República através de seus auxiliares imediatos, o Tribunal de Contas da União os acompanhou e examinou. Para citar um exemplo: na Prestação de Contas do Secretário de Controle Interno do Palácio do Planalto, aonde foram aplicados os recursos destinados a pagamentos da festa que dá



notícia a pergunta, as contas do responsável foram julgadas irregulares tendo ele de ressarcir a despesa indevidamente paga, assim como com todos aqueles fatos aonde ficou caracterizado a ilegalidade do ato e responsável o respectivo gestor.

7.6 O resultado das apurações levadas a efeito com relação à atuação do Senhor Fernando Affonso Collor de Mello no exercício do cargo de Presidente da República permite indicar em que período foram praticadas irregularidades sob sua égide na Administração Federal?

Inicialmente, cabe lembrar que no Relatório constituído de 477 (quatrocentos e setenta e sete) páginas, apresentado quando no exame da Prestação de Contas do Senhor Fernando Affonso Collor de Melo, no exercício do cargo de Presidente da República, ficou claramente caracterizado que o Presidente da República não é gestor de dinheiros públicos e, nesse exame não foi encontrado quaisquer atos emanados de Sua Excelência que determinam pagamentos de qualquer natureza.

É claro que, sob a égide de um Presidente da República ocorre sempre irregularidades e ilegalidades praticadas por gestores, e o Tribunal de Contas da União no seu dever constitucional fiscaliza a prática desses atos e sanciona os responsáveis.

7.7 Conhecendo o Tribunal de Contas da União os fatos apurados pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada através do Requerimento nº 52/92-CN entre outros, o pagamento de propinas por empresas privadas, mediante utilização do artifício ilegal de negócios simulados com empresas e pessoas físicas inexistentes - com o comprovado conhecimento do Presidente da República, confirmado mediante provas testemunhais; e sabedor o Tribunal de que a quase totalidade das despesas do Governo Federal vinha sendo realizada sem licitação, considera, no cumprimento de sua missão constitucional de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do Controle Externo e no julgamento das Contas do Presidente da República, que o Senhor Fernando Affonso Collor de Mello, enquanto gestor de bens, dinheiros e valores públicos e superior hierárquico direto dos responsáveis por tais irregularidades, no exercício do cargo de Presidente da República, tenha suas Contas em condições de serem julgadas regulares?

É certo que o Tribunal de Contas da União examinou a Prestação de Contas do Senhor Presidente da República referente ao exercício de 1991, e que por força do inciso XXIV, do art. 84 da Constituição Federal foram encaminhadas ao Congresso Nacional em 15 de abril de 1992, portanto os fatos alegados na citada pergunta referem-se a exercício posterior ao que foi examinado.

É, igualmente, preciso ressaltar que o Presidente da República não é gestor de bens, dinheiros ou valores públicos.

Vale dizer que no ordenamento jurídico do País, o Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 disciplina com exatidão a responsabilidade dos servidores que têm sob sua guarda esses bens e que movimentam recursos e valores públicos.

Por seu turno, a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, alterada pela Lei nº 9.165, de 19 de dezembro de 1995, estabelece em seu art. 36,

caput, que ao Tribunal de Contas da União compete, na forma estabelecida no Regimento Interno, apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio.

Aliás, a primeira regulamentação do Regimento Interno, objeto da Resolução Administrativa nº 15, de 15 de junho de 1993, não determinava que o Parecer Prévio fosse conclusivo, daí o entendimento do Relator das Contas de 1991 nos termos das razões expostas no início do seu Relatório. Posteriormente à Resolução nº 28, de 05 de abril de 1995, houve alteração substancial na redação da norma anterior, ficando assim redigido:

"art. 181. O Parecer Prévio a que se refere o caput do art. 166 deste Regimento será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre se os Balanços Gerais da União representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial da União em 31 de dezembro, bem como o resultado das operações, de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública Federal.

Parágrafo único. O Relatório que acompanhará o Parecer Prévio conterá informações sobre:

I - a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos federais;

II - o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento de metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;

III - o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País."

Assim, ao ensejo dos esclarecimentos presentes e tendo em vista as novas normas legais torna-se oportuno o atendimento do requerido pela E. Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização, e em especial pelo eminente Relator da Prestação de Contas do Sr. Presidente da República, exercício de 1991, Deputado Federal Fetter Júnior, nos termos das respostas acima referidas pertinentes à Prestação de Contas propriamente dita.

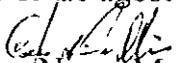
Finalmente, em face do que restou esclarecido quanto aos questionamentos supramencionados, encaminhados a esta Corte de Contas pelo Exmo. Sr. Presidente do Congresso Nacional, Senador José Sarney, tendo anexo o Ofício nº P-187/96-CMPOPF, do Exmo. Senhor Deputado Sarney Filho, Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, do Congresso Nacional, O Tribunal de Contas da União com fundamento no art. 71, inciso VII da Constituição Federal, poderá ao elevado critério do seu mais alto Suplemento, prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional.

Desse modo, diante das considerações expendidas na peça instrucional, submetemos os autos à elevada consideração do Exmo. Senhor Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira, Relator do feito, nos termos do Despacho exarado às fls. 33.



do feito, nos termos do Despacho exarado às fls. 33.

SECON, em 13 de agosto de 1996


Carlos Nivan Maia
Secretário

SECRETARIA DE FINANÇAS, TRIBUTAÇÃO E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS
Nº 159 33.92
064