



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

**PARECER SOBRE AS CONTAS DO GOVERNO  
FEDERAL - EXERCÍCIO DE 1990**

**RELATOR: Deputado EFRAIM FILHO**



## **SUMÁRIO**

1	RELATÓRIO .....	2
1.1	Histórico da tramitação .....	2
1.2	Parecer Prévio do TCU.....	3
2	VOTO.....	5
2.1	Prescrição .....	7
2.2	Direito ao Contraditório e à Ampla Defesa .....	11
2.3	Individualização de responsabilidades e delimitação dos períodos.....	15
2.4	Outras contas apresentadas pelo Presidente Fernando Collor .....	18
2.5	Conclusão .....	19
	PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO.....	22



**PARECER Nº                   , DE 2013**

Da **COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO**, sobre a Mensagem nº 31/1991-CN (nº 150/91, de 15/4/1991, na origem) que “encaminha ao Congresso Nacional as Contas do Governo Federal, relativas ao Exercício Financeiro de 1990”.

**Origem:** PODER EXECUTIVO

**Relator:** Deputado **EFRAIM FILHO**

**1           RELATÓRIO**

**1.1       Histórico da tramitação**

Por intermédio da Mensagem nº 31, de 1991-CN (nº 150/91, de 15/4/1991, na origem), o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, FERNANDO COLLOR DE MELLO, submeteu ao julgamento do Congresso Nacional as contas do Governo Federal relativas ao exercício financeiro de 1990, em cumprimento ao estabelecido no inciso XXIV do art. 84, da Constituição Federal.

As referidas contas foram encaminhadas ao Tribunal de Contas da União - TCU para a emissão, no prazo de sessenta dias, do Parecer Prévio a que se refere o inciso I do art. 71, da Constituição Federal, tendo a Corte de Contas designado o Ministro HOMERO DOS SANTOS para relatar a matéria.

Concluída a análise prévia, o TCU encaminhou o Parecer Prévio ao Congresso Nacional por meio do Aviso nº 316 – GP/91, de 18/6/1991, informando



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

que aquela Corte decidiu, na Sessão Especial realizada em 18 de junho de 1991, por unanimidade, emitir parecer no sentido de que, *verbis*:

***“as Contas do Governo, relativas ao ano de 1990, estão, em seus aspectos legais, contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, em condições de ser aprovadas pelo Congresso Nacional, com as sugestões e determinações contidas na conclusão do voto do Relator.”***

Em Despacho de 24/6/1991, a Mesa Diretora do Congresso Nacional remeteu o processo para apreciação desta CMO. Desde então, embora decorridos mais de 22 anos, a matéria ainda não foi apreciada pelo Plenário deste Colegiado.

Consta dos autos que, no período, foram designados diversos relatores sendo que apenas dois apresentaram relatórios para apreciação, a saber:

- a) SENADOR GIM ARGELLO, designado pelo Of. Pres. nº 98/2008/CMO, de 8/4/2008. Apresentou voto pela aprovação, acompanhando o Parecer Prévio do TCU;
- b) SENADOR OSVALDO SOBRINHO, designado pelo Of. Pres. nº 424/2009/CMO, de 11/11/2009. Apresentou voto pela aprovação, acompanhando o Parecer Prévio do TCU.

Em relação ao último Relatório apresentado, do Senador Osvaldo Sobrinho, aberto o prazo de emendas, na forma regimental, o Deputado João Dado apresentou a Emenda Modificativa nº 00001 à proposta de decreto legislativo no sentido de REJEITAR as contas.

Entretanto, a emenda apresentada pelo Deputado João Dado acabou não indo à publicação, tendo em vista o desligamento do Senador Osvaldo Sobrinho, no dia 4/2/2010 e a consequente designação de outro relator para a matéria.

## **1.2 Parecer Prévio do TCU**

O Parecer elaborado pelo TCU relativo às contas de 1990 está dividido em cinco títulos:



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

- a) Título I – PEÇAS PRELIMINARES: Introdução, Atuação do TCU nas Contas do Governo, dos Prazos Constitucionais, Legais e Regimentais;
- b) Título II – BREVES CONSIDERAÇÕES: Política e Diretrizes Orçamentárias, dos Servidores Públicos, Dos Fundos Federais, Privatização de Empresas Estatais, Do endividamento Externo;
- c) Título III – REVITALIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE CONTROLE: Controle Externo, Controle das Licitações e Contratos, Controle das Empresas Estatais, Controle Interno;
- d) Título IV – RELATÓRIO TÉCNICO: Desempenho da Economia, Relações Econômicas Internas, Relações Econômicas Externas, Os Orçamentos Públicos Federais, Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, Balanços Gerais, Operações Extra-Balanco, Demonstrações Financeiras dos Órgãos da Administração Indireta; e
- e) Título V – CONCLUSÃO E PROJETO DE PARECER

Resumidamente, o Parecer Prévio aprovado pelo TCU cuida em apresentar ao Congresso Nacional uma síntese da política do Governo no exercício de 1990, com destaque para a execução orçamentária e financeira, a privatização de empresas estatais, endividamento, relações internacionais, sistemas de controle e desempenho da economia.

Dentre as considerações que embasam o Parecer Prévio aprovado pelo TCU, observa o Ministro Homero Santos, relator da matéria, que, embora as *“deficiências constatadas na gestão financeira, econômica, orçamentária e patrimonial da Administração Direta e Indireta não constituam motivo impeditivo de aprovação das Contas do Governo, devem merecer maior atenção, a fim de não acarretarem prejuízos às finanças públicas”*.

Conclui o TCU em apresentar **parecer pela aprovação das referidas contas**, nos seguintes termos:



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

***“É DE PARECER que as Contas do Governo, relativas ao ano de 1990, estão, em seus aspectos legais, contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, em condições de ser aprovadas pelo Congresso Nacional, com as sugestões e determinações contidas na conclusão do voto do Relator”***

Finalmente, por designação do Exmo. Presidente da CMO (Of. 90/2013/CMO, de 14/5/2013) fui incumbido de relatar o processo de Prestação de Contas do exercício de 1990, o que o faço nesta oportunidade.

É o relatório.

## **2 VOTO**

Releva destacar que, não obstante a Constituição Federal haver estabelecido, no art. 84, XXIV, prazo de 60 dias para o encaminhamento da prestação de contas pelo Presidente da República ao Congresso, e igual prazo ao TCU para elaboração do Parecer Prévio, art. 71, I, não fez o mesmo com relação ao prazo do Congresso Nacional para julgamento das referidas contas.

Esse fato, aliado a outros fatores tais como a ausência de legislação específica para estabelecer o conteúdo e os critérios básicos a serem observados pelo TCU e por esta Casa para apreciação e julgamento das contas do Presidente da República certamente contribuíram para o retardamento do julgamento das contas de 1990, ora sob apreciação.

Sobre a matéria, estabelece a Constituição Federal:

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;

.....

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;

.....



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

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;

No que concerne ao rito da análise, o art. nº 166 da Constituição determina que cabe à CMO examinar e emitir parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República.

A tramitação das contas na CMO é regulada sinteticamente pela Resolução nº 1, de 2006 – CN. O art. 115 desta Resolução determina que o relator apresentará relatório e respectivo projeto de decreto legislativo, ao qual poderão ser apresentadas emendas na Comissão. O art. 117, por sua vez, prevê o uso, pelo Congresso Nacional, da legislação e dos procedimentos do TCU na ausência de norma específica sobre o Controle:

Art. 117. No exercício da competência de que tratam os arts. 70 e 71 da Constituição aplica-se, no que couber, o disposto na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

Feitas tais considerações, entendo indispensável enfrentar três questões relevantes para que esta Comissão possa apreciar a matéria sob exame, quais sejam:

- a) teria havido prescrição das contas do Presidente da República relativas ao exercício financeiro de 1990, considerando-se o tempo decorrido desde aquele exercício (mais de 22 anos)?
- b) é possível apreciar o mérito das contas do Presidente da República relativas ao exercício financeiro de 1990, passados quase vinte e três anos, sem contrariar os preceitos constitucionais inerentes ao direito ao contraditório e à ampla defesa?
- c) ponderando o fato de que as contas abrangem fases e responsabilidades distintas: de 1º de janeiro a 14 de março de 1990 referente a administração do Presidente José Sarney e de 15 de março a 31 de dezembro de 1990 à administração do Presidente Fernando Collor, deve esta Comissão individualizar as responsabilidades e



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

delimitar os períodos de gestão ou emitir parecer único, englobando os dois períodos, como fez o TCU?

## **2.1 Prescrição**

A prescrição é a extinção da pretensão, em razão da inércia do seu titular, pelo decurso de determinado lapso temporal. A prescrição é a regra geral do direito. A imprescritibilidade é a exceção.

Na prescrição, o que se extingue é a ação e não propriamente o direito, ficando este incólume desde que não atingido pela decadência. O instituto da prescrição surgiu no ordenamento jurídico a fim de trazer segurança às relações jurídicas que poderiam ser afetadas, em razão da indeterminação de prazo para a propositura das respectivas ações assecuratórias de direitos. Segundo Pontes de Miranda<sup>1</sup>:

*“Os prazos prescricionais servem à paz social e à segurança jurídica. Não destroem o direito, que é; não cancelam, não apagam as pretensões; apenas, encobrimo a eficácia da pretensão, atendem à conveniência de que não perdue por demasiado tempo a exigibilidade ou a acionabilidade.”*

A questão da prescrição relacionada ao cometimento de ilícitos lesivos ao erário mereceu tratamento constitucional. De acordo com o § 5º do artigo 37 da Constituição, *"A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento**".* (grifei)

No caso concreto, deve-se analisar que, se são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário, então o julgamento da prestação de contas, que é um procedimento administrativo com rito próprio cujo objetivo é verificar se os gestores, públicos ou privados, geriram regularmente os recursos públicos a eles confiados, também estaria sujeito à prescrição.

A natureza da apreciação das contas do Presidente da República é político-administrativa, diferindo, pois, da esfera jurídica ou da esfera estritamente administrativa, razão pela qual não seria apropriado aplicar a este processo os prazos

---

<sup>1</sup> MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Tratado de direito privado: parte geral*. Tomo VI. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1974, p. 101.



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

prescricionais previstos para os processos administrativos ou judiciais. No caso, o julgamento deve fundamentar-se em juízo político do conjunto das ações públicas desenvolvidas sob a orientação direta ou indireta do dirigente máximo da Administração Pública.

Isso porque o Constituinte de 1988 separou a responsabilidade do Presidente da República daquela pertinente aos administradores e demais agentes responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, pois, sobre as contas específicas destes, o TCU exerce função judicante, situação inversa da que ocorre sobre as Contas do Governo, quando aquela Corte de Contas exerce função analítica, nos termos do art. 71, incisos I e II, da Lei Maior.

Assim, não é o Presidente da República gestor de dinheiros públicos, tarefa esta atribuída aos ordenadores de despesa, estes sim investidos do dever constitucional e legal de, anualmente, ou quando solicitados, apresentarem aos órgãos de controle as suas tomadas ou prestações de contas com a comprovação do correto emprego dos recursos públicos, sujeitando-se, em caso de má aplicação, às sanções previstas em lei.

Nesta linha, impende lembrar que a obrigação de prestar contas foi alçada, na Constituição de 1988, à condição de princípio. Todos, sem exceção, devem a ele se submeter.

No âmbito desta Comissão, o Deputado Paulo Rubens Santiago, designado relator das contas relativas ao exercício de 1990 por intermédio do Of. Pres. nº 137/2012/CMO, de 28/3/2012, suscitou, assim como outros que o antecederam, a possibilidade de ter ocorrido a prescrição das referidas contas.

Para esclarecer à dúvida, requereu ao Exmo. Sr. Presidente da CMO, por meio do Ofício nº 75/2012, que se consultasse a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal sobre a ocorrência ou não da prescrição daquelas contas.

A consulta foi dirigida à Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, por intermédio do Of. Sec. nº 120/2012/CMO, de 6/9/2012.



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Em resposta, aquele órgão técnico encaminhou parecer datado de 18/9/2012, da lavra do consultor Tomaz Vicente de Oliveira Freitas, para expor entendimento de que não incidiu o instituto da prescrição nas contas do Presidente da República do exercício de 1990:

“.....

*Há que se ter presente que o povo brasileiro é o sujeito ativo do direito de receber uma nobilíssima prestação de serviços de seus representantes eleitos Membros do Congresso Nacional, a qual consubstancia-se no conjunto de deveres constitucionais que é a este imposto, o que implica precisamente: o descumprimento de qualquer dos deveres constitucionais por um dos Poderes fere direito do povo, que, no caso específico de que aqui se trata, mais que simplesmente desejar, **detém o direito inalienável de conhecer o resultado do julgamento das contas prestadas anualmente por todos os Presidentes da República.***

*Tenha-se assim em consideração que, ao impor o julgamento anual, pelo Congresso Nacional, das contas do Presidente da República, a Constituição Federal, no seu art. 49, inciso IX, estabelece direito fundamental, inalienável e imprescritível da Nação brasileira de conhecer o resultado desse julgamento.” (grifei)*

No âmbito do TCU a discussão sobre a imprescritibilidade de tomada de contas especial já foi objeto de muitas discussões e divergências.

Para pacificar o entendimento da matéria naquela Corte, foi prolatado o Acórdão nº 2.709, de 2008 – Plenário, (TC 005.378/2000-2) para assentar que são imprescritíveis as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra agentes causadores de danos ao erário, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomadas de contas especial quando os valores envolvidos forem de pequena monta, em nome dos princípios da racionalidade administrativa e da economia processual.

Acórdão nº 2.709, de 2008 – Plenário

.....

*“9.1. deixar assente no âmbito desta Corte que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no §4º do art. 5º da IN TCU nº 56/2007;”*



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

O Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCU, Lucas Furtado, assim resumiu a questão:

*“Mas, afinal, o que configuraria, na vertente hipótese de imprescritibilidade, o abuso do Estado contra o indivíduo? Nada, no nosso entender. Não há nenhum abuso em não se impor uma limitação temporal à possibilidade de se buscar a recomposição da coisa pública lesada por ato ilícito do próprio indivíduo. **Invocar a garantia da segurança jurídica do indivíduo face ao Estado, nessa hipótese, representa, em verdade, legitimar ato praticado por esse indivíduo contra o interesse e o bem-estar de todos.** Equivale a fazer com que o coletivo arque com o prejuízo causado por um indivíduo apenas para que se "estabilizem", com o tempo, suas relações jurídicas com o Estado. Equivale, em outras palavras, ao sacrifício de muitos apenas para se proporcionar a um indivíduo a tranquilidade de, transcorrido determinado prazo, não ter que tocar no seu patrimônio privado - não raro formado com o produto do próprio ato ilícito - para reparar o dano que ele mesmo causou ao patrimônio público.*

.....

*Ante o exposto, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, a par de ratificar o parecer exarado à folha 23 do volume 1, externa o que lhe parece quanto ao incidente de uniformização de jurisprudência sob exame manifestando-se no sentido de que, na interpretação da parte final do § 5º do artigo 37 da Constituição Federal, deve-se extrair a inteligência de que a prescrição não alcança a pretensão de ressarcimento do erário lesado em decorrência de ilícitos **nem alcança os meios, judiciais ou extrajudiciais, de que se pode valer para dar eficácia à exigibilidade contida naquela pretensão.**” (grifei)*

Portanto, o entendimento da Corte de Contas, consubstanciado no citado Acórdão nº 2.709, de 2008 – Plenário e respectivos Relatório e Voto que o fundamentam, é que o **instituto da prescrição não alcança os meios judiciais nem os extrajudiciais, que é o caso da prestação de contas.**

Na verdade, tal posicionamento do TCU decorreu de posição firmada pelo próprio Supremo Tribunal Federal – STF, ao julgar, em 4/9/2008, o Mandado de Segurança nº 26.210-9/DF.

Nesse julgamento, o eminente Relator, Ministro Ricardo Lewandowski, destacou:

*“No que tange à alegada ocorrência de prescrição, incide, na espécie, o disposto no art. 37, § 5º da Constituição de 1988, segundo o qual:*



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

*§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.*

***Considerando ser a Tomada de Contas Especial um processo administrativo que visa a identificar responsáveis por danos causados ao erário, e determinar o ressarcimento do prejuízo apurado, entendo aplicável ao caso sob exame a parte final do referido dispositivo constitucional.”*** (grifei)

Com isso, na inteligência do STF, **a imprescritibilidade prevista na parte final do § 5º do art. 37 da Constituição aplica-se à tomada de contas especial, que é um procedimento administrativo que visa identificar os responsáveis por danos causados ao erário.**

Considerar a possibilidade de prescrição da apreciação e julgamento da prestação de contas ou da tomada de contas especial seria abdicar dos meios necessários à identificação dos responsáveis e da quantificação do dano a ser ressarcido, o que é vedado pela Constituição.

Portanto, é possível concluir, com base na jurisprudência firmada tanto no âmbito do Tribunal de Contas da União quanto do Supremo Tribunal Federal, que não ocorreu nem ocorrerá o instituto da prescrição no caso concreto da Prestação de Contas do Presidente da República relativa ao exercício de 1990, em face do § 5º do art. 37 da Lei Maior, e também da natureza político-administrativa do julgamento a ser processado pelo Congresso Nacional.

## **2.2 Direito ao Contraditório e à Ampla Defesa**

A Constituição Federal, ao estabelecer os direitos e garantias fundamentais, assegurou a todo e qualquer brasileiro ou estrangeiro residente no País, o direito à ampla defesa e ao contraditório, seja em processo judicial ou administrativo:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

No caso em comento, como seria possível garantir aos ex-Presidentes da República Fernando Collor e José Sarney os meios e recursos necessários e fundamentais para que possam exercer o direito ao contraditório e à ampla defesa sobre fatos que se passaram há mais de vinte e dois anos?

É certo que hoje seria impraticável garantir o acesso aos documentos necessários ao suporte de argumentos de defesa inerente às contas em apreço. Tal óbice se configura, inclusive, pelos prazos de arquivamento de documentos fiscais e financeiros previstos no Decreto nº 93.872/86 e na Lei nº 4.320/64, que estabelecia o prazo de cinco anos.

Com efeito, nos termos de inúmeras decisões do Tribunal de Contas da União, o lapso temporal, quando inviabilizar o julgamento de mérito, é fator decisivo para determinar o trancamento de contas e o arquivamento do processo, conforme pacífico entendimento daquela Corte de Contas, embasado nos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, nos termos precisos dos arts. 20 e 21 da Lei nº 8.443/92, a saber:

Art. 20. As contas serão consideradas iliquidáveis quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, tornar materialmente impossível o julgamento de mérito a que se refere o art. 16 desta lei.

Art. 21. O Tribunal ordenará o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis e o conseqüente arquivamento do processo.

Tais dispositivos são sempre aplicados pelo TCU quando constata que o longo tempo decorrido entre os fatos e a notificação do responsável, por razões alheias à vontade deste, comprometa o exercício do contraditório e da ampla defesa, causando-lhe prejuízos às possibilidades de defesa.

Assim se pronunciou o Ministro Valmir Campelo: “*O longo tempo decorrido resulta, assim, por violar as possibilidades de pleno exercício da ampla defesa e do contraditório, princípios de estatura constitucional. Desta forma, concluo que no caso concreto, resta inviabilizada a alternativa de condenar a ex-gestora pelos valores recebidos, em face do longo tempo decorrido*”, concluindo por “*considerar as presentes contas iliquidáveis, ordenando seu trancamento e o conseqüente arquivamento do processo*” (AC 3496-21/09-1).



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Dentre outras incontáveis decisões do TCU, vale reproduzir excerto do Acórdão nº 4912-29/2013-Segunda Câmara:

*“19. A jurisprudência do Tribunal, em casos semelhantes, em consonância com a Súmula/TCU 3, é no sentido de considerar iliquidáveis as contas, ordenando-lhes o trancamento e arquivamento, em razão da força maior ocorrida. No mesmo sentido, o TCU tem se pronunciado quando da impossibilidade material de aferir-se a documentação hábil, em face do longo intervalo de tempo decorrido entre a liberação dos recursos e a instauração da competente tomada de contas especial, em decorrência de sucessivas extinções e criações de órgãos da Administração Federal, repassadores de recursos (Acórdãos 1.081/2009-TCU-1ª Câmara, 2.559/2007-TCU-1ª Câmara e 598/2009-TCU-Plenário). Assim, considerando as circunstâncias excepcionais e específicas verificadas nestes autos, além dos inúmeros precedentes já adotados por este Tribunal, devem ser aplicados ao presente caso os arts. 20 e 21 da Lei 8.443/1992, segundo o qual as contas serão consideradas iliquidáveis, quando caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do administrador, tornar materialmente impossível o julgamento do mérito a que se refere o art. 16 daquela norma.” (grifei)*

Nesse mesmo diapazão, por intermédio do voto do Ministro Raimundo Carreiro, assim entendeu o TCU ao prolatar o Acórdão nº 5952/2013:

*“ VOTO*

*“(.....)*

*2. Consoante registrado no Relatório antecedente houve o interregno de quatorze e dezesseis anos entre, respectivamente, a ocorrência dos fatos geradores, que deram ensejo à presente TCE (em 1994), e a notificação dos responsáveis (em 2008 e 2010). Tal fato afeta o regular exercício do contraditório, consubstanciando obstáculo à defesa e impedindo o juízo de mérito pelo TCU. Por essa razão, a unidade técnica propõe considerar as presentes contas iliquidáveis, com espeque nos arts. 1º, inciso I, 20 e 21 da Lei nº 8.443/92, ordenando o seu trancamento.*

*(.....)*

*4. No presente caso, assiste razão à unidade técnica. Tendo em vista o longo interregno entre a ocorrência dos fatos e a instauração da presente TCE, e considerando que os responsáveis não foram ainda citados pelo TCU, a situação amolda-se perfeitamente à previsão de dispensa de instauração de TCE, conforme dispõe a Instrução Normativa TCU nº 71/2012, verbis:*

*Art. 6º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:*

*I - valor do débito atualizado monetariamente for inferior a R\$ 75.000,00;*

*II - houver transcorrido prazo superior a dez anos entre a data provável de*



CONGRESSO NACIONAL  
Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

*ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;*

**5. Não há dúvida de que o transcurso de longo período de tempo compromete a efetiva prática das garantias constitucionais mencionadas, pois influi negativamente na qualidade da defesa, na validade do processo e na segurança jurídica. É por essa razão que o critério temporal foi adotado como referência para os processos de tomada de contas especial, tendo a Instrução Normativa nº 71/2012 abrangido o tema em seu artigo 6º.**

6. Nesse mesmo sentido já decidiu o TCU (Acórdãos nº 5001/2010, nº 867/2010 e nº 1.835/2008, todos da 2ª Câmara).

7. No presente caso, deve ser levado em conta, ainda, que os responsáveis não mais fazem parte da entidade jurisdicionada, o que, em conjunto com o longo tempo decorrido dos fatos, dificultaria ainda mais o acesso aos documentos capazes de subsidiar o exercício do contraditório.

8. Sendo assim, **tendo em vista que no presente caso restou prejudicado o exercício da ampla defesa e do contraditório, está caracterizada nestes autos a ausência dos pressupostos do desenvolvimento válido e regular do processo, de acordo com a previsão dos arts. 169, inc. II, e 212 do Regimento Interno/TCU.**

(.....)

Acórdão :

(.....)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 20 e 21 da Lei nº 8.443/1992 c/c com o art. 6º, inciso II da IN TCU nº 71/2012, **considerar ilíquidáveis as presentes contas e ordenar o seu trancamento;**

(.....)

9.4. **arquivar o presente processo.**" (grifei)

Acredito, portanto, que não seria inadequado aplicar o entendimento do Tribunal de Contas da União às contas em apreço, de um porque o art. 117 da Resolução nº 01/2006-CN<sup>2</sup> prevê a aplicação da Lei Orgânica do TCU; de dois porque desde a instauração da análise das presentes contas até a presente data não foi assegurado aos ex-Presidentes o direito ao contraditório e à ampla defesa; e de

---

<sup>2</sup> Art. 117. No exercício da competência de que tratam os arts. 70 e 71 da Constituição aplica-se, no que couber, o disposto na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

três porque se tais direitos fossem-lhes assegurados hoje, não disporiam dos meios adequados para acessar documentos necessários ao suporte de suas defesas.

### **2.3 Individualização de responsabilidades e delimitação dos períodos**

O Relatório e Parecer Prévio elaborado pelo TCU assinalam (p. 9) que as demonstrações da execução financeira e orçamentária da União relativas ao exercício de 1990 “*abrangem fases e responsabilidades distintas: de 1º de janeiro a 14 de março, período da presidência exercida pelo doutor JOSÉ SARNEY, e de 15 de março a 31 de dezembro, referente à administração do atual Presidente da República Doutor FERNANDO COLLOR DE MELLO*”.

Nada obstante reconheça as fases e responsabilidades distintas, a Corte de Contas registra que as “*demonstrações foram elaboradas sem distinção de períodos, pois que, na realidade, são elas as CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA REFERENTES AO EXERCÍCIO DE 1990*” (p. 9).

Com a devida vênia, não nos perfilhamos ao entendimento do Tribunal de Contas da União de que não deva haver distinção dos períodos de gestão no exercício sob referência.

Ora, se as responsabilidades são distintas, não há como não individualizá-las sob pena de se inviabilizar a aplicação de eventuais sanções aos gestores, se for o caso. A análise conjunta, se adotada, comprometeria irremediavelmente a observância do princípio da individualização das penas, insculpido no art. 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal.

Nesta quadra, é importante lembrar o **caráter personalíssimo** dos processos de prestação de contas em razão dos desdobramentos que podem advir em caso de eventual rejeição, como é o caso da inelegibilidade do responsável, nos termos estabelecidos pelo art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

.....

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

administrativa, e por decisão irrecurável do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

É possível que a decisão do TCU de não individualizar os períodos de gestão tenha influenciado aquela Corte de Contas a intitular o parecer de “Relatório e Parecer Prévio Sobre as **Contas do Governo da República – 1990**”, em claro conflito com a designação adotada pela Constituição Federal que se refere à matéria como “contas prestadas pelo **Presidente da República**” na dicção do art. 49, inciso IX e também no art. 71, inciso.

O comando constitucional é expreso no sentido de estabelecer que o parecer prévio a ser elaborado pelo TCU é sobre as contas do Presidente da República e não “Contas do Governo da República”, como consignado. A saber:

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; (grifei)

.....

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; (grifei)

De se notar, também, que a necessidade de individualização das contas restou claramente estabelecida na Lei nº 8.443, de 1992 (Lei Orgânica do TCU), nos seguintes termos:

Art. 12. Verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal:

I - definirá a **responsabilidade individual** ou solidária pelo ato de gestão inquinado;

Certamente não é por outra razão que a Instrução Normativa - TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012, que “Dispõe sobre a instauração, a organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial.” estabelece que os processos encaminhados àquela Corte devem



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

conter, entre outras informações a identificação do responsável e o **período de gestão respectivo**.

Art. 10. O processo de tomada de contas especial será composto pelos seguintes documentos:

.....

§ 2º A identificação dos responsáveis a que se refere a alínea “c” do inciso I deste artigo será acompanhada de ficha de qualificação do responsável, pessoa física ou jurídica, que conterà:

- a) nome;
- b) CPF ou CNPJ;
- c) endereço residencial e número de telefone, atualizados;
- d) endereços profissional e eletrônico, se conhecidos;
- e) cargo, função e matrícula funcional, ou matrícula no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), se for o caso;
- f) **período de gestão**; e

.....

É importante ressaltar que esta Comissão, ao apreciar as contas relativas ao exercício de 1992 individualizou os períodos de gestão de 1º de janeiro a 29 de setembro, do Presidente Fernando Collor de Mello, e de 30 de setembro a 31 de dezembro, do Presidente Itamar Franco.

Com isso, na Décima Reunião Ordinária realizada em 28 de agosto de 1996, a CMO, por meio do Parecer nº 105, de 1996-CN rejeitou as contas do Presidente Collor relativas ao período de 1º de janeiro a 29 de setembro de 1992, e aprovou o período de gestão do Presidente Itamar Franco, de 30 de setembro a 31 de dezembro de 1992, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo nº 373, de 1997.<sup>3</sup>

Ressalte-se, entretanto, que o referido Projeto de Decreto Legislativo até hoje está pendente de apreciação pelo Congresso Nacional.

---

<sup>3</sup> Projeto de Decreto Legislativo nº 373, de 1997. Diário da Câmara dos Deputados, de 22/2/1997, p. 4812.



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

**2.4 Outras contas apresentadas pelo Presidente Fernando Collor**

Além das contas relativas ao exercício de 1990, ora sob apreciação, e das contas do exercício de 1992, como vimos na Seção anterior, a CMO também já se pronunciou sobre as contas do exercício de 1991.

Em relação ao exercício de 1991, na 5ª Reunião Extraordinária realizada em 12/3/1997, a CMO aprovou o Relatório apresentado pelo Deputado Fétter Júnior que, nos termos do Projeto de Decreto Legislativo - PDC apresentado, *“considerou REJEITADA a Prestação de Contas do Governo Federal relativa ao exercício financeiro de 1991”*.

Naquela oportunidade, o Deputado Paulo Bernardo apresentou a Emenda nº 0001-9 com a finalidade de alterar, no art. 1º do PDC, a expressão “Contas do Governo Federal” para “Contas do Presidente da República”.

A análise final daquelas contas, entretanto, restou inconclusa desde 1997 até o corrente ano, de sorte que esta Comissão designou o Senador Jayme Campos para relatar a matéria.

Desta feita, em 5/6/2013, o Senador Jayme Campos apresentou Relatório propondo o arquivamento do processo relativo às contas de 1991 ponderando que os *“graves vícios constitutivos, que montam a década de 1990”, “levaram e levam ao cerceamento do direito de defesa o que pode levar a nulidade, e, mais grave, com a evolução dos anos tornou impossível a defesa dos responsáveis ...”* e, ainda, por acreditar ter havido a prescrição do referido processo. A saber:

.....

**3.0 VOTO**

Analisando o caso em tela, acreditamos que o processo encontra-se com graves vícios constitutivos, que montam a década de 1990, o que explica, em parte, ele ter se arrastado por todos esses anos.

Esses vícios levaram e levam ao cerceamento do direito de defesa na condução do processo, o que pode levar a nulidade, e, mais grave, com a evolução dos anos tornou impossível a defesa dos responsáveis, o que leva ao trancamento e conseqüente arquivamento das contas.

Além disso, de uma forma geral, acreditamos ser aplicável o instituto da prescrição para apreciação das Contas do Chefe do Poder Executivo pelos seguintes motivos:



## CONGRESSO NACIONAL

### Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

- a) O princípio da Segurança Jurídica é consagrado no nosso Ordenamento Jurídico;
- b) A Constituição Federal no seu Art. 5º, inciso LXXVIII, estipula que: “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.”, o que é um corolário à segurança jurídica;
- c) A Constituição Federal quando trata de exceções à regra da prescritibilidade estipula *numerus clausus* as situações em que isto ocorre;
- d) As ações de prestação de contas do Presidente da República não tem cunho de reparação ao Erário (que são imprescritíveis por força de mandamento Constitucional);

Ao adotarmos a forma mais conservadora e pró-Erário para fazer incidir o instituto da prescrição, ou seja, a defendida pelo TCU no sítio do Acórdão nº 1263/2006-1ª Câmara, concluímos que a análise das contas estariam prescritas, mesmo que superadas as questões inicialmente levantadas no que se refere à concessão do direito à ampla defesa.

Isto posto, votamos no sentido de que essas contas sejam arquivadas sem apreciação de mérito, por não ser mais possível garantir preservação dos preceitos constitucionais propugnados nos incisos LV e LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, bem como pela aplicação dos prazos prescricionais máximos aplicados no Direito Civil Brasileiro e no inciso LXXVIII do art. 5º da Constituição Federal, conforme Projeto de Decreto Legislativo em anexo.

## 2.5 Conclusão

Inicialmente, cabe analisar se as contas apresentadas pelo Presidente da República relativas ao exercício de 1990 reúnem elementos objetivos que permitam a formação de juízo por parte deste Colegiado para emissão de parecer conclusivo para rejeitar ou aprovar as referidas gestões.

É certo que o TCU emitiu parecer no sentido de que as “**Contas do Governo (...) estão, em seus aspectos legais, contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, em condições de ser aprovadas pelo Congresso Nacional, com as sugestões e determinações contidas na conclusão do voto do relator**”.

Ressalte-se que, apesar de não vincular a decisão desta Comissão, o relatório elaborado tempestivamente pela Corte de Contas, ainda em 1991, analisou minuciosamente questões sobre Desempenho da Economia, Relações Econômicas Internas, Relações Econômicas Externas, Os Orçamentos Públicos Federais, Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, Balanços Gerais, Operações Extra-Balanço, Demonstrações Financeiras dos Órgãos da Administração Indireta.



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

Em sua análise, o Tribunal de Contas da União não identificou ou relatou nenhum fato ou conduta irregular que possa ser atribuída diretamente ao Presidente da República, por ação ou omissão, capaz de conduzir à rejeição das Contas relativas ao exercício de 1990.

Portanto, o Tribunal de Contas da União, ao apreciar as contas do Presidente da República relativas ao exercício de 1990, não identificou nenhuma irregularidade ou qualquer indício de dano ao erário capaz de levar à rejeição daquelas contas, concluindo em seu Parecer Prévio pela aprovação das referidas contas.

Inobstante a recomendação pela aprovação das contas apresentadas, questões preliminares ao mérito devem ser sopesadas.

Inicialmente, pelas razões expostas na Seção 2.1 deste Relatório este Relator entende, com base na jurisprudência firmada no âmbito do TCU e do STF, não ter ocorrido a prescrição das contas dos Presidentes da República relativas ao exercício de 1990.

De outro turno, na trilha das considerações expostas na Seção 2.2 deste Relatório, seria temerário adentrar no mérito das contas dos ex-Presidentes Fernando Collor e José Sarney relativas ao ano de 1990, haja vista a impossibilidade de assegurar-lhes os direitos ao contraditório, à ampla defesa e aos meios a ela inerentes, contrariando irremediavelmente os preceitos constitucionais insculpidos no inciso LV do art. 5º da Constituição Federal.

É preciso ressaltar ainda que tal entendimento encontra guarida nos artigos 20 e 21 da Lei nº 8.443/92, que tratam das contas ilíquidáveis, devendo-se aplicá-los, por analogia, ao caso em apreço, nos termos do art. 117 da Resolução nº 1, de 2006-CN.

Assim, considerados esses aspectos é de se concluir que:

- a) o processo de contas não individualiza os períodos de gestão relativos ao ano de 1990, quando a Presidência da República foi exercida pelo ex-Presidente José Sarney (de 1º de janeiro a 14 de março),



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

e pelo ex-Presidente Fernando Collor (de 15 de março a 31 de dezembro), circunstância esta que afeta o caráter personalíssimo das contas e contraria o art. 12 da Lei nº 8.443, de 1992;

b) o Parecer Prévio do TCU não aponta dano ao erário passível de reparação nem reporta fato ou conduta dos Presidentes da República capazes de ensejar a rejeição de quaisquer das contas daquelas gestões, concluindo pela aprovação das referidas contas;

c) os arts. 20 e 21 da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU), aplicáveis às presentes contas nos termos do art. 117 da Resolução nº 1, de 2006-CN, consideram iliquidáveis as contas quando, principalmente em decorrência de exagerado lapso temporal entre as datas dos fatos e da apresentação de defesa, restar materialmente inviável o julgamento de mérito, por fatos alheios à vontade do responsável, determinando, nesses casos, o trancamento das contas e o arquivamento do processo; e

d) nada obstante já terem se passado mais de vinte e dois anos desde a instauração deste processo, nunca foi assegurado aos ex-Presidentes Fernando Collor e José Sarney o direito ao contraditório, à ampla defesa e aos meios a ela inerentes, fato que torna todo o processo passível de nulidade por contrariar de maneira irremediável preceitos constitucionais insculpidos no inciso LV do art. 5º da Carta Magna.

Por todo o exposto, este Relator **VOTA** pelo **ARQUIVAMENTO** das Contas dos Presidentes da República relativas ao exercício de 1990, na forma do Projeto de Decreto Legislativo anexo.

Sala da Comissão, em                      de novembro de 2013.

**Deputado EFRAIM FILHO**

Relator



**CONGRESSO NACIONAL**  
**Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização**

**PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO**

Determina o arquivamento das Contas dos Presidentes da República de 1990.

**O CONGRESSO NACIONAL** decreta:

Art. 1º Ficam arquivadas as contas dos Presidentes da República relativas ao exercício de 1990, com fundamento no inciso LV do art. 5º da Constituição.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2013.

**Deputado EFRAIM FILHO**

Relator

**Senador LOBÃO FILHO**

Presidente