



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PARECER Nº , DE 2015

Da **Comissão Mista de Plano, 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”.

Relator: Senador Dário Berger

1 Relatório

Em cumprimento ao disposto no inciso XXIV do art. 84, da Constituição Federal, o Excelentíssimo Senhor Presidente da República, Fernando Collor de Mello, por intermédio da Mensagem nº 31, de 1991-CN (nº 150/91, de 15/4/1991, na origem), submeteu ao julgamento do Congresso Nacional as contas do Governo Federal relativas ao exercício financeiro de 1990.

Ato contínuo, as referidas Contas de Governo 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. Concluída sua análise, o TCU encaminhou o Parecer Prévio ao Congresso Nacional, informando que aquela Corte decidiu, na Sessão Especial realizada em 18 de junho de 1991, por unanimidade, emitir parecer no sentido de 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.”



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

Ainda no tocante ao Parecer Prévio proferido pelo TCU, cumpre destacar as principais considerações que nortearam sua conclusão. Conforme observou o Ministro Relator da matéria, embora fossem constatadas “deficiências na gestão financeira, econômica, orçamentária e patrimonial da Administração Direta e Indireta não constituam motivo impeditivo de aprovação das Contas do Governo”.

No âmbito do Congresso Nacional, em Despacho de 24/6/1991, a Mesa Diretora remeteu o processo para apreciação desta CMO. Desde então, embora decorridos mais de 24 anos, a matéria ainda não foi apreciada pelo Plenário deste Colegiado. Finalmente, por designação da Exma. Presidente da CMO, fui incumbido de relatar o processo de Prestação de Contas do Governo do exercício de 1990.

É o relatório

3 Voto

Inicialmente, é importante destacar que, não obstante a Constituição Federal tenha estabelecido, no art. 84, 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, consoante art. 71, não fez o mesmo com relação ao prazo do Congresso Nacional para julgamento das referidas contas.

Esse fato aliado a outras questões, tais como, ausência de legislação específica para estabelecer o rito, 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 presentes contas.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

A Constituição Federal, no que diz respeito à Prestação de Contas pelo Presidente da República, estabelece como competência exclusiva do Congresso Nacional seu julgamento anual. Quanto ao rito de apreciação, o art. 166 da Constituição limita-se a determinar a competência da CMO para examinar e emitir parecer sobre as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República.

Atualmente, a legislação infraconstitucional que trata da tramitação das contas no âmbito da CMO é a Resolução nº 1, de 2006 – CN. Em seu art. 115, a Resolução determina que o relator apresentará relatório e respectivo projeto de decreto legislativo, ao qual poderão ser apresentadas emendas na Comissão. O art. 116 estabelece os prazos de tramitação e 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.

Apresentadas tais considerações, julgo indispensável enfrentarmos algumas questões que surgiram ao longo da tramitação do presente processo e, embora pareçam incidentais, mostram-se relevantes se considerarmos o ordenamento jurídico de maneira mais ampla.

Primeiramente, questiona-se se o elevado prazo de tramitação do presente processo (mais de 24 anos), não teria acarretado a prescrição da Prestação de Contas que ora apreciamos.

Ademais, questiona-se se é possível apreciarmos a Prestação de Contas do exercício de 1990, mesmo após 24 anos de sua apresentação, sem contrariar os princípios do devido processo legal, notadamente os preceitos constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Por fim, considerando que o exercício de 1990 foi um ano de transição na Presidência da República, em que dois presidentes ocuparam o cargo em



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

períodos distintos, questiona-se se, em caso de rejeição das contas, é possível individualizarmos as condutas dos Presidentes da República que ocuparam o cargo naquele ano – José Sarney (01/01/1990 – 14/03/1990) e Fernando Collor de Mello (a partir de 14/03/1990).

No que diz respeito à prescrição, cumpre ressaltar que esse instituto previsto no direito consiste na 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. Esse conceito 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. Os prazos prescricionais servem à paz social e à segurança jurídica.

A questão da prescrição relacionada ao cometimento de atos 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***".

No presente caso concreto, deve-se analisar se o processo de julgamento das Contas Apresentadas pelo Presidente da República 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 prescricionais previstos para os processos administrativos ou judiciais. No caso, o julgamento deve fundamentar-se em juízo político do conjunto das ações



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

públicas desenvolvidas sob a orientação direta ou indireta do dirigente máximo da Administração Pública.

No âmbito desta Comissão, o Deputado Paulo Rubens Santiago, designado relator das contas relativas ao exercício de 1990, no ano de 2012, suscitou a possibilidade de ter ocorrido a prescrição das referidas contas. Para esclarecimento, foi consultada a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, que por sua vez requereu a manifestação da Consultoria Legislativa.

Em resposta, aquele órgão técnico encaminhou parecer, datado de 18/9/2012, para expor entendimento de que não incidiu o instituto da prescrição nas contas do Presidente da República do exercício de 1990, uma vez que a população “detém o direito inalienável de conhecer o resultado do julgamento das contas prestadas anualmente por todos os Presidentes da República”. Ademais, a Consultoria Legislativa entendeu que “o disposto na Constituição Federal, art. 49, inciso IX, estabelece direito fundamental, inalienável e **imprescritível** da Nação brasileira de conhecer o resultado desse julgamento”.

Portanto, é razoável concluir que, dada a natureza político-administrativa do julgamento a ser processado pelo Congresso Nacional, 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.

Superada a questão atinente à ocorrência da prescrição dos processos relativos às Contas do Presidente da República, passo a considerar a observância dos princípios correlatos ao devido processo legal, notadamente os princípios do contraditório e da ampla defesa.



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

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, afirmando que aos litigantes e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

No caso em comento, questiona-se se 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 quatro anos.

Não resta dúvidas de que 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 estabelecem 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.

Tais dispositivos são sempre aplicados pelo TCU quando constata que o elevado lapso temporal decorrido entre os fatos e a notificação do responsável, por razões alheias à vontade deste, compromete o exercício do contraditório e da ampla defesa, causando-lhe prejuízos às possibilidades de defesa. Nesse sentido, entende o TCU que: *“O longo tempo decorrido resulta, assim, por violar as*



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

possibilidades de pleno exercício da ampla defesa e do contraditório, princípios de estatura constitucional.” (Acórdão 3496-21/09-1).

Portanto, acredito que seria adequado aplicar o entendimento do Tribunal de Contas da União às contas em apreço. Em primeiro lugar, porque o art. 117 da Resolução nº 01/2006-CN prevê a aplicação subsidiária da Lei Orgânica do TCU em processos de controle; ademais, 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, por fim, se tais direitos fossem-lhes assegurados hoje, não disporiam dos meios adequados para acessar documentos necessários ao suporte de suas defesas.

No que concerne à individualização das responsabilidades, o Relatório e o 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).

Tal fato, a meu ver, inviabiliza a apreciação de mérito das aludidas contas. Ora, se as responsabilidades são distintas, obrigatoriamente devemos individualiza-las, sob pena de se inviabilizar a aplicação de eventuais sanções aos gestores, se for o caso. A análise conjunta, se adotada, comprometeria



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

irremediavelmente a observância do princípio da individualização das penas, insculpido no art. 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal.

Por todo o exposto, considerando a inobservância dos princípios do contraditório e da ampla defesa, correlatos ao devido processo legal, bem como a impossibilidade de individualização de eventuais responsabilidades dos Presidentes da Repúblicas que exerceram o cargo no período em que se julgam as presentes contas, 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 2015.

Senador Dário Berger

Relator

Senadora Rose de Freitas

Presidente



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Determina o arquivamento das contas relativas ao exercício 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.

Congresso Nacional, em de de 2015

Senador Dário Berger
Relator

Senadora Rose de Freitas
Presidente



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização