



PARECER FINAL Nº , DE 1996

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

I - RELATÓRIO

Em Parecer Preliminar sobre as Contas do Presidente da República relativas ao exercício de 1991, aprovado por esta Comissão em sua Sétima Reunião Ordinária, realizada em 16/07/96, manifestamo-nos por sua devolução ao Egrégio Tribunal de Contas da União - TCU, para juntada ao "Relatório e Parecer Prévio", emitido por aquela Corte de Contas em 25/06/92, de novos elementos, necessários à mais completa instrução do processo de julgamento, que compete ao Congresso Nacional proceder, por imposição constitucional (C.F., art. 49, inciso IX).

O encaminhamento dos autos ao TCU foi efetivado pelo Ofício nº P-187/96-CMPOPF, firmado pelo Presidente desta Comissão, nobre Deputado Sarney Filho, e respondido pelo Tribunal de Contas da União por meio do Aviso nº 486-SGS-TCU, datado de 06/09/96, contendo, em anexo, cópia da Decisão relativa à matéria, nº 557/96, adotada pelo TCU na Sessão Ordinária do Plenário de 04/09/96, bem como do Relatório e Voto em que se fundamentou.

Importa ressaltar que, ao devolver ao TCU o processo relativo às Contas do Presidente da República de 1991, esta Comissão nada mais fez que dele exigir o



cumprimento dos mesmos rito e procedimento que, por sua vez, aquele Tribunal exige dos seus órgãos auxiliares (do Controle Interno) e dos próprios Ministros de Estado: que se pronunciem conclusivamente sobre as contas a serem por ele (TCU) julgadas e que opinem por sua regularidade, irregularidade ou regularidade "com ressalvas".

Sobre o teor das respostas e informações enviadas pelo TCU, cumpre, inicialmente, registrar que a Corte de Contas abordou - ainda que, por vezes, tangencialmente - os temas relativos a todas as 11 (onze) questões formuladas por esta Comissão, enumeradas em nosso Parecer Preliminar de 6.1 a 6.4 e de 7.1 a 7.7, tendo, ao menos sob o aspecto formal, cumprido seu dever constitucional de subsidiar - na qualidade de órgão auxiliar do Congresso Nacional - o julgamento das Contas do Presidente da República.

No entanto, devemos igualmente deixar aqui registrados outros aspectos da resposta enviada a esta Comissão pela Egrégia Corte de Contas. Primeiramente, causou-nos espécie a inadequada identificação feita pelo TCU do "Interessado" no processo aqui tratado: a CMPOPF não é comissão do Senado Federal, mas sim do Congresso Nacional.

A esta falha de caráter formal acrescentam-se outras, de conteúdo, que não guardou a recomendável objetividade que tão marcadamente caracterizou os quesitos formulados por esta Comissão, terminando por deixar o Congresso Nacional sem a maioria das respostas solicitadas.

A propósito, repare-se bem que foi este Congresso Nacional - não o insigne Tribunal de Contas da União - quem tomou a iniciativa de averiguar irregularidades, e, posteriormente, decidiu autorizar a instauração de processo contra o Presidente da República **por crime de responsabilidade** - não por crime comum -, e que, através do Senado Federal, julgou e condenou o então Presidente da República.

Tenhamos sempre presente que tudo isso ocorreu a partir de clamor público contra o governo Collor, levantado em todo o País com base em comprovadas denúncias de corrupção



generalizada naquele governo, que assumiu contornos de um gigantesco cancro que dominava as finanças públicas federais, denominado "esquema PC", cujos detalhes de funcionamento eram veiculados por todos os órgãos de imprensa.

Em todos aqueles episódios a participação daquela Corte de Contas, requisitada pelo Congresso Nacional, foi bastante relevante, subsidiando, com o trabalho de seus zelosos servidores, os trabalhos das Comissões que realizaram as investigações, o que nos leva a lamentar que, nesta ocasião, o Tribunal de Contas da União ainda procure furtar-se a decidir conclusivamente pela recomendação de aprovação ou rejeição das Contas do Presidente da República, relativas a 1991.

Este posicionamento - ainda que não condizente com a tradição já secular de funcionamento do Tribunal, que sempre recomendou a aprovação ou a rejeição das Contas do Presidente da República - poderia até ser compreensível em junho de 1992, quando emitiu seu Parecer Prévio sobre as Contas do Presidente da República referentes a 1991, pois, naquela quadra, o Congresso Nacional - diante do não-recebimento de elementos, dados e informações sobre o esquema de corrupção acima referido, que revoltava a Nação - havia avocado a si a tarefa de averiguar e imputar responsabilidades sobre o caso. No entanto, presentemente, decorridos mais de quatro anos da conclusão do processo por crime de responsabilidade do Presidente da República no âmbito do Congresso, o mínimo que se poderia esperar do Tribunal de Contas da União era que já tivesse chegado a firmes conclusões sobre esta matéria.

Entendemos, no entanto, que, mesmo sem contar com a solicitada - e assentada em firme tradição - manifestação do seu órgão auxiliar pela aprovação ou rejeição das Contas do Presidente da República, relativas ao exercício de 1991, são suficientes os elementos instrucionais em poder do Congresso Nacional, alguns desde 1992, outros agregados pelo próprio Tribunal, para que cheguemos à conclusão deste julgamento.



É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Inicialmente, importa dirimir questão relativa à responsabilidade do Presidente da República pelos atos praticados durante seu Governo por seus auxiliares diretos, levantada pelo Tribunal de Contas da União em sua resposta aos quesitos apresentados por esta Comissão.

Assim que, em resposta ao quesito 7.6 de nosso Relatório Preliminar ("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?"), o Egrégio Tribunal de Contas da União deixa de dar a resposta solicitada sobre o período, mas afirma, textualmente, que, no exame da Prestação de Contas do Presidente da República, relativa a 1991, "não foi encontrado quaisquer atos emanados de Sua Excelência que determinam pagamentos de qualquer natureza" (sic) (grifo nosso).

A esta notável constatação a que chegou o TCU, certamente verdadeira, segue-se, na mesma resposta, a conclusão de que "o Presidente da República não é gestor de bens, dinheiros ou valores públicos" (grifo nosso), reafirmada, nos termos aqui reproduzidos, na resposta ao nosso quesito 7.7.

E, ainda, na resposta ao quesito 7.6, garante o TCU: "É claro que, sob a égide de um Presidente da República ocorre sempre irregularidades e ilegalidades praticadas por gestores ..." (sic) (grifo nosso).

Ainda que possamos admitir como verdadeira cada uma das afirmações acima, isoladamente, devemos concluir que, tomadas em conjunto, conduzem ao ocultamento daquilo que no julgamento das Contas a que ora procedemos é o essencial: a



verdade; no caso, o comprovado beneficiamento pessoal do Presidente da República com o funcionamento de esquema de corrupção, cujo maléfico mecanismo, perfeitamente identificado pelo Congresso Nacional, atingiu grande parte da Administração Pública Federal, mediante utilização do nome do Presidente da República, no mínimo, com seu inteiro beneplácito.

Pois se, como garante o Egrégio Tribunal de Contas da União na citação acima transcrita, as irregularidades e as ilegalidades são sempre praticadas por gestores de bens, dinheiros e valores públicos, nunca foram tão praticadas como no exercício de 1991, como afirmou o Ministro Fernando Gonçalves, do próprio TCU, em sua "Declaração de Voto", quando do julgamento dessas Contas, na sessão especial de 25.06.92: "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." (item 33).

E, se podemos admitir como verdadeira a assertiva de que o Presidente da República, em 1991, não foi diretamente responsável por atos formais determinando pagamentos irregulares, comprovadamente o fez por intermédio de seus auxiliares imediatos, como deixa claro o próprio Tribunal de Contas da União, em sua resposta ao quesito 7.5 desta Comissão (... pode-se dizer que o Presidente da República observou fielmente as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos federais?), ao referir-se claramente a "todos os atos praticados pelo Senhor Presidente da República através de seus auxiliares imediatos...". Em seguida, cita o exemplo do uso - desmoralizante para o Sistema de Controle Interno, diga-se de passagem - da própria Secretaria de Controle Interno da Presidência da República para a realização de despesa multiplamente ilegal, com uma festa promovida pela Primeira-Dama em homenagem a uma de suas auxiliares.

Cabe aqui, inteiramente, trazer do Direito Penal a figura do "mandante do crime", para aplicá-la ao



Presidente da República, que, aliás, já foi julgado e condenado pelo Senado Federal, em Sessão presidida pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, justamente por crime de responsabilidade, conforme acima mencionado.

Ainda com relação à questão da imputabilidade do Presidente da República pelos atos praticados em seu governo, devemos discordar igualmente da posição assumida pelo insigne Tribunal de Contas da União ao responder o quesito 7.1, referente à execução do Programa de Governo, objeto da Mensagem que o Presidente da República encaminha quando da instalação da Sessão Legislativa do Congresso Nacional.

A esse respeito, constitui nosso entendimento que o Programa de Governo apresentado à Sociedade Brasileira no Congresso Nacional constitui um compromisso político da maior seriedade, que o Presidente assume com a Nação, e nessa condição passa a servir como balizamento para toda a ação governamental, com intensos reflexos na vida da sociedade nacional e de cada cidadão. Não podemos, portanto, continuar a interpretar a apresentação do Programa de Governo como mera formalidade, devendo, sim, ser objeto de avaliação quando do julgamento da atuação do Presidente da República pelo Congresso Nacional, especialmente, para que se verifique até que ponto e com que zelo os mais genuínos interesses da sociedade brasileira foram defendidos pelo Primeiro Mandatário da Nação.

Imaginem, caros Pares nesta Comissão, se neste julgamento considerássemos o Presidente da República tão irresponsável perante a Constituição e as Leis como pretende o TCU, tanto política como administrativamente! Imaginem se o Chefe do Governo deixasse de ser responsável até mesmo pela gestão de suas finanças pessoais durante o período de exercício de seu cargo! Se assim fosse, não teria sequer "Contas" a serem julgadas!... Passaria a ser inimputável perante a Lei! Como um indígena!

É de se presumir que, segundo o ponto de vista do TCU, este mesmo raciocínio devesse rapidamente ser estendido aos Governadores e, posteriormente, também aos



Prefeitos Municipais; talvez, ainda, aos Ministros e aos Secretários de Estado, institucionalizando o "País da inimizabilidade", ou seja, da irresponsabilidade dos seus mandatários perante a Lei. Algo ao estilo "L'état c'est moi", em que os interesses e negócios pessoais do Primeiro Mandatário da Nação - pelo menos - confundem-se com os interesses e negócios da coletividade que representa...

A Sociedade Brasileira, que acompanhou atentamente os trabalhos da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito criada através do Requerimento nº 52/92-CN, repudia frontalmente esta forma de tratar a questão da imputabilidade do Presidente da República por seus atos, e assim também a Constituição Federal, em diversos dispositivos. O que se espera do Congresso Nacional, simplesmente, é que aja com coerência, e não rasgue o Relatório Final a que chegou aquela CPMI, em 23 de agosto de 1992.

De fato, as conclusões contidas naquele Relatório são contundentes com relação à atuação do Senhor Fernando Affonso Collor de Mello, no exercício do cargo de Presidente da República. Permitimo-nos rememorar o que consta à pág. 365:

"Conclui-se, por conseguinte, que o nexos entre o "esquema PC" e o Sr. Presidente da República surge preciso e mantém-se íntegro."

As evidências levantadas pela CPMI permitiram-lhe, ainda, afirmar peremptoriamente (Relatório Final, pág. 369):

"Omitiu-se, em consequência, 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 perpetradas."

E encerra-se o referido Relatório, com afirmação de inevitável repercussão no presente julgamento das Contas do Presidente da República, relativas ao exercício de 1991, a que ora procedemos:



"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."

Não podemos olvidar, neste julgamento, ter 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 particular, para seu uso e 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, utilizando ilegalmente dotação orçamentária da Secretaria de Controle Interno da Presidência da República.

Perfeitamente identificado também ficou o mecanismo-fonte das importâncias ilegalmente recebidas pelas empresas do "esquema PC": empreiteiras e outras empresas fornecedoras de serviços à Administração Federal faziam depósitos nas contas de empresas do "esquema" sem efetiva contraprestação de serviços ao Governo Federal; esses depósitos tinham conexão direta - em valores e datas - com as liberações de dotações orçamentárias relativas a contratos entre a Administração e aquelas empresas (fornecedoras de bens ou serviços), podendo-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.

E quanto aos "correntistas-fantasma", foi comprovado o pagamento de propinas por empresas privadas, mediante utilização do artifício ilegal de negócios simulados com empresas e pessoas físicas inexistentes; com o conhecimento do Presidente da República, confirmado mediante provas testemunhais.



Consideramos, assim, que, diante das respostas fornecidas pelo Egrégio Tribunal de Contas da União a esta Comissão, prevalecem as conclusões, acima referidas, a que o próprio Congresso Nacional - e o Senado Federal - chegaram em 1992, por ocasião do processo de "impeachment".

De fato, naquela ocasião, sendo o Congresso Nacional constitucionalmente o responsável pelo Controle Externo, dispensou a atuação de seu órgão auxiliar, ao decidir avocar diretamente a si a tarefa de proceder às necessárias averiguações das denúncias de corrupção no Governo Federal - que abrangeram integralmente o exercício de 1991 - terminando por deliberar pela condenação de seu responsável maior, o Presidente da República, por crime de responsabilidade, comprovado por provas testemunhais e documentais.

Adicionalmente, devemos ponderar que o Tribunal de Contas da União fornece os elementos necessários para que respondamos negativamente à pergunta: 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?

Na verdade, verifica-se o claro descumprimento de dispositivos constitucionais pelo Governo Federal no exercício de 1991, conforme assevera o TCU, em sua resposta a esta Comissão (quesito 7.2): "...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" (sic) (grifo nosso). Entre esses "outros fatos" aventados pelo TCU, devemos incluir, por sua relevância neste julgamento, a realização da quase totalidade das despesas sujeitas a licitação, do Governo Federal, sem sua realização, bem como o contingenciamento orçamentário levado a efeito pelo Poder Executivo, seguido de liberações "seletivas" de créditos orçamentários, feitas segundo critérios pouco transparentes, não submetidos ao Congresso Nacional. Observe-se que este mecanismo de execução orçamentária favoreceu grandemente o esquema de corrupção que

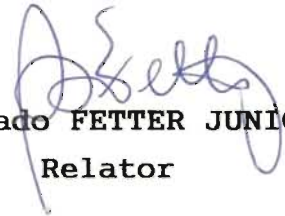


marcou o funcionamento do Governo Federal no exercício de 1991.

Para concluir, devemos ter presente que o ilustre Tribunal consultado por esta Comissão, no seu referido Parecer Prévio sobre as Contas 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, o que confirma nossa conclusão de que a administração financeira e orçamentária federal foi mal conduzida, com reflexos negativos no desenvolvimento econômico e social do País.

Em face do exposto, podemos afirmar que o Senhor Fernando Affonso Collor de Mello não cumpriu fielmente as normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos públicos federais, sendo, portanto, nosso parecer pela rejeição das Contas do Presidente da República, relativas ao exercício de 1991.

Sala da Comissão, em de de 1996.


Deputado FETTER JUNIOR
Relator



CONGRESSO NACIONAL

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº DE 1997

**Prestação de Contas do Governo
Federal relativa ao exercício
financeiro de 1991.**

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. É considerada rejeitada a Prestação de Contas do Governo Federal relativa ao exercício financeiro de 1991, nos termos do inciso IX do artigo 49 da Constituição Federal.

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

Sala de Reuniões em,

Deputado FÉTTER JÚNIOR
Relator