

COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

PARECER Nº , DE 2009

Da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, sobre a emenda de autoria do Deputado Paulo Bernardo ao projeto de Decreto Legislativo apresentado pelo Deputado Fétter Junior na 5ª Reunião Extraordinária, realizada em 12/03/1997.

Origem: PODER EXECUTIVO

Relator: Senador OSVALDO SOBRINHO

1 RELATÓRIO

1.1 Histórico da Tramitação das Contas de 1991

O Presidente da República encaminhou as contas do exercício por meio da Mensagem nº 104, de 13 de abril de 1992, e o TCU emitiu parecer sobre elas, na Sessão de 25 de junho de 1992, "declarando que estavam prontas para o julgamento do Congresso Nacional".

A Liderança do PDS interpôs recurso, em 29 de junho do mesmo ano, alegando que o Parecer do TCU tinha sido inconclusivo, o que impediria a apreciação das contas. Cumpre ressaltar que o Ministro Fernando Gonçalves, durante a votação do Parecer no TCU, também se absteve de apreciar o parecer do Relator por, igualmente, considerá-lo inconclusivo.

O Deputado Fétter Júnior (PPB-RS) foi indicado, em 1995, para relatar as contas. Ele emitiu parecer preliminar, pela impossibilidade de análise, em vista da inconclusividade do parecer do TCU, e efetuou onze questionamentos acerca da responsabilidade do Presidente da República, pela gestão das políticas e recursos públicos, no exercício em tela. O TCU emitiu a Decisão nº 557/96 com os esclarecimentos solicitados.







COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

A CMO apreciou o relatório, de 4 de setembro de 1996, do Eminente Deputado Fétter Júnior, e rejeitou as contas do Presidente da República, na Sessão de 12 de março de 1997, tendo sido apresentada emenda de redação ao Decreto Legislativo submetido à CMO, de autoria do nobre Deputado Paulo Bernardo, que não foi relatada nem apreciada pela Comissão.

1.2 A Natureza Jurídica da Prestação de Contas da República

A natureza da apreciação das contas é político-administrativa, diferindo, pois, da esfera jurídica ou da esfera estritamente administrativa. Está previsto na Constituição um rito específico para a apreciação das contas do Presidente da República:

Art. 49. E 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, sera exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
l - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;
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;

A Carta Política estabelece critérios de natureza político-administrativa, que devem ser analisados nas Contas da República:

- a) alocação e transferência de recursos a fundos constitucionais;
- b) limites de alocação mínima de recursos para saúde e educação;
- c) critérios na gestão da coisa pública (art. 37 da CF).







COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

A Lei Complementar nº 101/00, posterior ao feito em análise, estabelece, ainda, a necessidade de se proceder à análise de vários pontos de caráter eminentemente administrativo, quando da apreciação das contas de gestores públicos:

- a) limites de despesa com pessoal;
- b) limites e regras de endividamento;
- c) limites para inscrever restos a pagar em final de mandato; e
- d) utilização de ARO e aumento de despesas com pessoal em final de mandato.

Nesse contexto, a natureza da avaliação das contas governamentais abarca dimensões maiores do que a estrita legalidade. Ela contempla também as dimensões da eficiência, eficácia e efetividade, bem como um conceito mais amplo de legitimidade que se aproxima da moralidade. Nesse contexto, o bem maior a ser preservado é a democracia e a estabilidade das instituições. Assim, a avaliação das contas tem um inegável componente político, o que a torna ímpar no ordenamento jurídico.

1.3 Da Documentação posta para análise desta Relatoria

A documentação encaminhada para apreciação do Congresso Nacional limita-se aos Pareceres do TCU e às diligências procedidas por relatores anteriores, englobando as respectivas respostas encaminhadas pelo TCU.

1.4 Da Matéria a ser Relatada

O Ofício de designação, inicialmente encaminhado para as Contas do Governo de 1991, foi retificado no sentido de constituir a emenda de redação apresentada à proposta de Decreto Legislativo, em 1997, como o objeto central de análise.

A referida emenda altera a redação para ficar claro que as contas rejeitadas são as do Presidente da República.

É o Relatório







COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

2 VOTO

Inicialmente, temos de esclarecer que, no nosso entendimento, não é possível relatar a matéria solicitada sem tecer necessárias considerações sobre o processo como um todo. Para tanto, apreciamos vários aspectos considerados prejudiciais, em relação à análise do mérito propriamente dito, antes de concluirmos nosso voto.

2.1 Da Ausência de Normas e da Necessidade de usar a Analogia como forma de Construção e Integração do Direito:

Cabe-nos ressaltar a ausência de normas objetivas sobre quesitos importantes da tramitação dos processos de julgamento político de contas, dada a sua natureza ímpar, a exemplo dos tipos de julgamento, da tramitação no Congresso Nacional e da prescrição do julgamento. Nesse sentido, a construção de uma norma processualística para o caso concreto, fundamentada em critério crível de jurisdicionalidade, obrigou-nos, por analogia, à adoção de normas usadas pelo Tribunal de Contas da União, órgão auxiliar do Congresso Nacional, encarregado de julgar contas dos administradores. Assim, utilizamos as orientações regimentais da Lei nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU) e da Lei nº 10.406/92 (Código Civil Brasileiro) para suprir as lacunas do Regimento Comum e das respectivas diretrizes orçamentárias.

2.1.1 O uso Subsidiário dos Normativos do TCU

Está previsto no art. 117 da Resolução 01-2006-CN, que integra o Regimento Comum do Congresso Nacional, que prevê o uso da legislação e dos procedimentos do TCU pelo Congresso 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.







COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Logo, regimentalmente, é previsto o uso da legislação orgânica do TCU e seus procedimentos para julgamento de Contas em caso de inexistência de normativos específicos, o que é o caso em tela.

2.2 Do Direito Constitucional à Ampla Defesa e Contraditório

Destacamos, também, que muito nos preocupou a ausência de normativos que garantam no processo algumas garantias constitucionais, tais como, o direito do contraditório e da ampla defesa, que, no caso em tela, pela documentação que nos foi encaminhada não foram garantidos, na fase de apreciação do Relator e da CMO, o que, por si só, pode invalidar toda a apreciação das contas até aqui efetuado.

Essa falta não poderia ser sanada, na fase de apreciação pelo Plenário do Congresso, sob o argumento de que a CMO constitui-se numa instância meramente opinativa. Disso discordamos, pois, s.m.j, esse já é o papel inquisitorial exercido pelo TCU na avaliação das Contas da República, conforme disposto no art. 71, da Constituição Federal.

É importante destacar o posicionamento, reiterado posicionamento, do STF no caso de análise de Contas, em que respeita a autonomia do Tribunal de Contas da União quanto ao mérito de Contas, respeitando o art. 71 da Constituição, porém, se manifesta e ataca aquelas decisões no que se refere aos processos constitutivos dessas decisões, no que tange aos direitos e garantias individuais e aos princípios gerais do Direito Constitucional, sendo objeto, inclusive, de uma recente Súmula: a Súmula Vinculante nº 3:

"Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuando a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão"

2.3 Da Questão do Acesso a Documentos e Produção de Novas Provas

Para proceder a um julgamento, do mérito, tanto o Plenário do Congresso quanto o ex-Presidente que está com suas contas sendo apreciadas deveriam ter a possibilidade de requererem a documentação de suporte, necessária ao julgamento. Nesse caso, deparamo-nos com os







COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

obstáculos representados pelos prazos de arquivamento de documentos fiscais e financeiros (de cinco anos), previstos no Decreto nº 93.872/86 e na Lei nº 4.320/64, o que impossibilita a formação de uma opinião escorreita e sem vieses e de um julgamento completo e justo:

- Art . 139. Os órgãos de contabilidade examinarão a conformidade dos atos de gestão orçamentário-financeira e patrimonial, praticados pelas unidades administrativas gestoras de sua jurisdição, com as normas legais que os regem (Dec.-lei nº 200/67, art. 73).
- § 4º Os documentos relativos aos registros contábeis dos atos da receita e despesa ficarão arquivados no órgão de contabilidade à disposição das autoridades responsáveis pelo acompanhamento administrativo e fiscalização financeira e, bem assim, dos agentes incumbidos do controle externo, de competência do Tribunal de Contas da União.
- § 5º Ressalvada a hipótese de microfilmagem, quando conveniente, os documentos serão conservados em arquivo pelo prazo de 5 (cinco) anos do julgamento das contas dos responsáveis, pelo Tribunal de Contas da União, findo o qual poderão ser incinerados mediante termo.

Ao constatarmos essa situação fática, parece-nos razoável que o Plenário do Congresso, adote, por analogia, o que dispõem os arts. 20 e 21 da Lei nº 8.443/92, que tratam de contas iliquidáveis:

- 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.
- § 1º Dentro do prazo de cinco anos contados da publicação da decisão terminativa no Diário Oficial da União, o Tribunal poderá, à vista de novos elementos que considerem suficientes, autorizar o desarquivamento do processo e determinar que se ultime a respectiva tomada ou prestação de contas.
- § 2º Transcorrido o prazo referido no parágrafo anterior sem que tenha havido nova decisão, as contas serão consideradas encerradas, com baixa na responsabilidade do administrador.





COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

2.4 Da Caracterização do Dano ao Erário no Processo

Para respaldar o nosso entendimento sobre as Contas da República de 1991, buscamos, na documentação que estava acostada aos autos e nos foi encaminhada, a possível imputação de dano ao erário ou grave infração a norma legal, apontado a responsabilidade do Presidente da República, quer pelo Parecer do Tribunal de Contas da União quer pelo Insigne Relator. Todavia, não encontramos evidência nesse sentido.

Isso posto, não tendo sido caracterizado dano ao Erário ou grave infração à norma legal, seríamos de opinião, nos termos dos arts. 16 e 17, do Regimento Interno do TCU, que as contas deveriam ser julgadas como regulares pelo Congresso Nacional.

2.5 Da Prescrição

Uma questão prejudicial do mérito nos chamou a atenção. Em face dos largos anos que se passaram, desde os procedimentos iniciais de análise, teria ocorrido a prescrição das referidas contas? Por analogia, também buscamos os critérios usados pelo TCU para análise dos prazos prescricionais. Conforme o Excelentíssimo Ministro Guilherme Palmeira, no voto que motivou o Acórdão nº 1263/2006- 1ª Câmara:

Com a entrada no universo jurídico do novo Código Civil, a regra geral dos prazos prescricionais, disciplinada pelo art. 205, passou a ser de 10 anos, prazo que vem sendo observado pelo TCU em suas deliberações. Neste sentido, vem a propósito reproduzir parte do Acórdão 1727/2003 - 1ª Câmara da relatoria do nobre Ministro Augusto Sherman Cavalcanti:

(...)

7. A jurisprudência deste Tribunal caminhou, então, para a existência de prescrição vintenária sobre as dívidas ativas da União (Acórdão 8/97-Segunda Câmara, Acórdão 11/98-Segunda Câmara, Acórdão 71/2000-Plenário, Acórdão 248/2000-Plenário e Acórdão 5/2003-Segunda Câmara), com base no art. 177 do Código Civil de 1916:

'Art. 177 As ações pessoais prescrevem, ordinariamente, em 20 (vinte) anos, as reais em 10 (dez), entre presentes, e entre ausentes, em 15 (quinze), contados da data em que poderiam ter sido propostas'.







COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

- 8. Entretanto, com a edição do novo Código Civil (Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002) e o início de sua vigência em 01/01/2003, os prazos prescricionais sofreram sensível alteração. A regra geral passou a ser o prazo de 10 (dez) anos, conforme dispõe seu art. 205:
- 'Art. 205 A prescrição ocorre em 10 (dez) anos, quando a lei não lhe haja fixado prazo menor'.
- 9. Registre-se que o novo Código não trouxe previsão de prazo prescricional específico para a cobrança de dívidas ativas da União, dos Estados ou dos Municípios, o que, ante a ausência de outra legislação pertinente, nos leva à aplicação da regra geral para as dívidas ativas decorrentes de atos praticados após 01/01/2003.
- 10. Com referência aos prazos já em andamento quando da entrada em vigor do novo Código Civil, este estabeleceu em seu art. 2.028:
- 'Art. 2.028 Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada'.
- 11. Desta feita, entendo, salvo melhor juízo, que quando ocorrerem, simultaneamente, as duas condições estabelecidas no artigo retromencionado quais sejam, redução do prazo prescricional pelo novo Código Civil e transcurso, em 01/01/2003, de mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada continuarão correndo os prazos na forma da legislação pretérita.
- 12. Deve-se enfrentar, ainda, nos casos em que os fatos ocorreram na vigência do Código Civil de 1916, o tema atinente ao termo inicial para contagem do prazo prescricional previsto na nova legislação. Duas teses se apresentam. A primeira, de que a contagem do prazo inicia-se na data em que o direito foi violado (art. 189 do Código Civil de 2002). A segunda, de que o prazo inicia-se em 01/01/2003, data em que o novo Código Civil entrou em vigor.
- 13. Entendo que a segunda tese é a que melhor se harmoniza com o ordenamento jurídico. Julgo que a regra de transição estabelecida no art. 2.028 do novo Código Civil veio para evitar ou atenuar efeitos drásticos nos prazos prescricionais em curso. A aplicação da primeira tese, de forma contrária, promoveria grandes impactos nas relações jurídicas já constituídas. Em diversos casos, resultaria na perda imediata do direito de ação quando, pela legislação anterior, ainda restaria mais da metade do prazo prescricional.
- 14. Com a aplicação da segunda tese assegura-se aos titulares de direitos já constituídos, ao menos, o mesmo prazo prescricional estabelecido para os casos ocorridos após a vigência da nova legislação.







COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

15. No âmbito deste Tribunal, em síntese, entendo deva-se aplicar o prazo prescricional de 10 (dez) anos, previsto no art. 205 do novo Código Civil, quando não houver, em 01/01/2003, o transcurso de mais da metade do prazo de 20 (vinte) anos estabelecido na lei revogada. Sendo caso de aplicação do prazo previsto no novo Código Civil, sua contagem dar-se-á por inteiro, a partir de 01/01/2003, data em que a referida norma entrou em vigor. Ao contrário, quando, em 11/01/2003, houver transcorrido mais da metade do prazo de 20 anos, a prescrição continua a correr nos moldes do Código Civil anterior. (grifo nosso)

É importante destacar o prazo prescricional de cinco anos, contemplado na Lei nº. 9.784/99, que trata do processo administrativo. Todavia, ele não foi aplicado, dada a natureza da avaliação do Congresso Nacional e do Tribunal de Contas, que ultrapassa a administrativa e atinge a função do controle externo, previsto na Carta Política (arts. 70 e 71), com natureza político-administrativa.

No que tange à apreciação das contas de 1991, iniciada em 1997 e nunca concluída, s.m.j., somos de opinião que não se tornou ato perfeito e acabado, uma vez que o Decreto-Legislativo que a consubstanciaria não foi votado pelo Plenário competente. Logo, nunca surtiu efeito no mundo jurídico e, atingido o prazo de dez anos, esses atos teriam esgotado o prazo prescricional, conforme previsto no art. 205 do novo Código Civil. E, mais, não consta do processado, nenhuma evidência, no sentido de citar ou notificar o interessado para apresentar seus elementos de defesa, o que poderia interromper o prazo prescricional.

Nesse ponto surge outro aspecto interessante, que representa mais uma lacuna nos normativos do Congresso. No que se refere aos prazos para apreciação das Contas de Governo, a partir dos quais começariam a contar os prazos prescricionais, novamente, por analogia, como integradora do Direito, remetemos à Legislação Orgânica do Órgão Auxiliar do Congresso Nacional que possui competência constitucional para apreciar contas, a Lei nº 8.443/92:

"Art. 14. O Tribunal julgará as tomadas ou prestações de contas até o término do exercício seguinte àquele em que estas lhes tiverem sido apresentadas"

Assim, adotando a analogia dos prazos processuais adotados pela Corte de Contas, já confirmados pelo Supremo Tribunal Federal, os prazos prescricionais das Contas a serem apreciadas pelo Congresso Nacional começariam a ser contados a partir do fim do ano seguinte ao da sua apresentação. No caso em tela, a prescrição começaria a ser contada a partir







COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

do fim de 1993 (as contas de 1991, são apresentadas em 1992). Logo, em 11/01/2003, haveria decorrido nove anos do prazo prescricional, menos da metade do previsto no Código de 1916, sendo, portanto, aplicável a regra prescricional da Lei nº 10.406/92 (Código Civil Brasileiro).

Nesse sentido, a apreciação destas contas estaria prescrita.

2.5.1 Da suposta imprescritibilidade das contas:

No que pese esse argumento já tenha sido superado no Tribunal de Contas da União, conforme vimos no tópico anterior, e no Supremo Tribunal Federal, voltamos a ele por ser recorrente em discussões sobre o tema.

A Constituição Federal, prevê no seu art. 37,§ 5°, dispositivo que trata especificamente de prescrição na esfera pública. O mesmo texto jurídico, no seu art. 5°, estabelece a necessidade de se respeitar a estabilidade jurídica e princípios gerais de direito que garantam essa segurança jurídica.

Nesse sentido vislumbramos as lições do mestre José Afonso da Silva:

" A prescritibilidade, como forma de perda da exigibilidade de direito, pela inércia de seu titular, é um princípio geral de direito. ...Se a Administração não toma providências para sua apuração e à responsabilização do agente, a sua inércia gera perda do seu ius persequendi.".

É importante destacar o recente julgado do STF, de 04 de setembro de 2008, no Mandado de Segurança 26.210-9-DF, relatado pelo Min. RICARDO LEWANDOWSKI, onde no voto de todos os Ministros ficou claro o entendimento que existe prazo prescricional para julgamento de contas, sendo vencido o Ministro MARCO AURÉLIO MELLO, que previa o prazo de cinco anos para dívidas com a Fazenda Pública. É bastante elucidador o ensinamento do Ministro CEZAR PELUZO, no seu Voto, em relação à aplicação do art. 37, § 5°, da Constituição Federal:







COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

"Noutras palavras, as ações relativas a crimes são prescritíveis, não porém, as respectivas ações de ressarcimento. Respectivas do quê ? Dos crimes, isto é, as ações tendentes a reparar os prejuízos oriundos da prática de crime danoso ao Erário. Este o sentido lógico do adjetivo "respectivos". Não se trata, portanto, de qualquer ação de reparação, senão das ações de ressarcimento de danos oriundos de ilícitos de caráter criminal. Aí se entende, então, o caráter excepcional da regra da imprescritibilidade"

Cumpre ressaltar que a única situação de imprescritibilidade é a decorrente de ações de ressarcimento ao Erário, em face de ilícitos penais que produzam danos aos cofres públicos. Fato que nos autos não estão consubstanciados, e em face dos posicionamentos do Supremo Tribunal Federal sobre os fatos que envolveram o afastamento do ex-Presidente Collor de Mello, também não foram caracterizados.

Nesse sentido, parece bastante razoável, pela forma integradora da legislação, o uso do maior prazo prescricional previsto no Direito Civil (que é o Direito Geral e fonte primeira de analogia no nosso Direito), acompanhado a forma usada pelo Tribunal de Contas da União de entender e calcular os prazos prescricionais, conforme prevê o art. 117 da Resolução nº 01/2006.

2.6 Da Análise da Emenda Apresentada

Em relação à emenda apresentada pelo nobre Deputado Paulo Bernardo, parece-nos que seria um aperfeiçoamento técnico razoável ao Decreto-Legislativo apresentado. Porém, parece-nos que o fato principal foi atingido pelo instituto da prescrição, não sendo possível apreciar o acessório, uma vez que pereceu o principal.

2.7 Conclusão

No Direito Brasileiro, excetuando-se as cláusulas pétreas, todas as demais são aplicadas sistematizadamente. Nesse sentido, o Supremo Tribunal







COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO

Federal tem farta jurisprudência, inclusive suspendendo a eficácia de procedimentos do Poder Legislativo Federal e do Tribunal de Contas da União.

Caso entendêssemos que, no uso das atribuições privativas de cada Poder, esses pudessem agir sem respeitar o ordenamento jurídico como um todo, suas formas de integração, sem as normas gerais do Direito e sem respeito ao Direito individual estaríamos construindo uma ditadura dos Poderes.

Caso entendêssemos da mesma forma chegaríamos ao absurdo de dizer que não existe, no Direito Brasileiro e na sua aplicação, normas integradoras como a analogia, que parece ser o argumento central do Voto em separado para desconstituir o argumento da aplicação da prescrição.

No caso em tela, há de se usar, sitematizadamente, os dispositivos do art. 5°, 37 e 49, da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, somos pela adoção do Decreto Legislativo, anexo, que determina o arquivamento das contas de 1991, por considerá-las prescritas, e constituir subcomissão temporária para regular a tramitação das contas do Presidente da República, em complemento à Resolução nº 01/06.

Senador OSVALEO SOBRINHO

ator



PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Determina o arquivamento das Contas do Governo da República, de 1991.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O arquivamento das contas do Presidente da República do exercício de 1991, em face ao instituto da prescrição.

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

Sala da Comissão, em de

de 2009.

Senador ALMEIDA LIMA Presidente

Senador OSVALO SOBRINHO

Relator

