TRIBUNAIS DE CONTAS

PRESTAÇÃO DE CONTAS — DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM

— Declaração de votos proferidos no processo de prestação de contas do DNER nos exercícios de 1965 a 1972.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

ANEXO IV À ATA Nº 93/74

Declaração de voto apresentada pelo Sr. Ministro Glauco Lessa de Abreu e Silva, cujas conclusões foram acolhidas pelo Tribunal, na Sessão Ordinária realizada em 5 de dezembro de 1974, ao resolver, preliminarmente, por maioria de votos, converter em diligência o julgamento das contas do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, atinentes aos exercícios de 1965, (Proc. 29.382/66), 1966 (Proc. 20.374/67), 1967 (Proc. 25.333/68), 1968 (Proc. 15.511/69), 1969 (Proc. 25.423/71), 1970 (Proc. 278/72) e 1971 (Proc. 47.338/72), as quais haviam sido relatadas pelo Sr. Ministro Jurandyr Coelho, e examinadas em confronto com os resultados da inspeção extraordinária que fora realizada naquele Departamento e que abrangera os exercícios de 1965 a 1971 (Processos n.os 25.333/68 e 15.511/69).

Prestação de Contas

Departamento de Estradas de Rodagem — DNER.

Exercícios de 1965 a 1971.

Em Sessão de 5 de setembro de 1974 e subseqüentes, decidiu o Plenário mandar voltar à Inspetoria-Geral de Controle Externo competente os processos de prestação de contas da DNER, relativos aos exercícios de 1965 a 1971, para, com o auxílio do Engenheiro do Tribunal, relacionar os termos de contratos e aditivos de maior vulto ou dimensão, quanto ao valor e reajustamentos feitos, e extrair cópias mimeografadas desses termos e do Relatório de Inspeção a serem distribuídos aos Srs. Ministros a representantes do Ministério Público, de modo que se proporcionasse ao Tribunal *base para exame e decisão sobre a legalidade dos contratos e aditivos, inclusive a razoabilidade dos reajustamentos de preços.* (O grifo é nosso).

Ao recebermos as cópias mimeografadas desses termos, com o parecer da 3ª IGCE, e dos Relatórios de Inspeção, procedemos a um exame detalhado dessas peças, na certeza de encontrarmos elementos suficientes para proferirmos nosso voto.

Entretanto, em face das divergências encontradas entre o Relatório de Inspeção, o

pronunciamento da 3ª Inspetoria-Geral de Controle Externo e o parecer do Ministério Público, chegamos à conclusão da necessidade de novos esclarecimentos.

Assim, procuramos, mediante iniciativa própria e em caráter informal, obter informes sobre alguns pontos que nos parecerem duvidosos e que, ainda, no nosso entender, estão a merecer esclarecimentos mais precisos, a saber:

a) prorrogação de contratos com prazos exauridos;

b) aplicação dos índices de reajustamentos;

c) superveniência de serviços previstos nos editais;

d) falta de publicação dos contratos; e

e) custeio da Cooperativa dos Rodoviários Ltda.

Outros fatos, entretanto, levantados nos Relatórios da Inspeção e mencionandos pelo Ministério Público nas contas de 1967, parecem-nos irrelevantes, já que podem ser assim justificados:

a) *Deficit orçamentário.*

O deficit orçamentário das autarquias tem sido uma constante na Administração Federal durante anos seguidos, por razões que, na maioria das vezes, não podem ser imputados aos seus eventuais administradores. O DNER não foge à regra.

Convém ressaltar que as considerações de natureza conceitual sobre a classificação de receita e despesa é que levaram a Equipe, encarregada da inspeção, a considerar deficitária a situação do DNER.

b) *Passivo a descoberto.*

Sobre o resultado patrimonial negativo, entendemos que a natureza das atividades do DNER não permite a adoção de fórmulas ou conceitos que se destinam, geralmente, a entidade cuja principal finalidade é a remuneração do Capital. O DNER é um órgão de execução de serviços públicos e 88%, aproximadamente, de seus recursos são aplicados na construção, pavimentação e conservação de estradas de rodagem.

As atividades do Setor Público não são diretamente remuneradas, seja porque não podem ser individualizados seus beneficiários, seja porque existe o consenso de que certos serviços não podem ser vendidos ou seja porque cabe ao Governo realizar obras que servem à coletividade como um todo, obras essas que importam em investimentos de resultados a longo prazo, no âmbito do programa macroeconômico (estradas, escolas, hospitais etc.).

Desta maneira, os recursos aplicados pelo DNER não são convertidos em bens incorporáveis a seu patrimônio, uma vez que as estradas e obras incorporam-se aos bens públicos de utilização comum.

c) *Contabilidade inconsistente.*

O problema maior sobre a contabilida do DNER se refere aos depósitos dos recursos dos financiamentos externos e a inclusão no Orçamento do órgão, como Despesas Correntes, receita do Fundo Rodoviário Nacional que, de acordo com o art. 6º do Decreto-lei nº 142/67, só pode ser aplicada exclusivamente na construção, conservação e melhoramentos de rodovias integrantes do Plano Rodoviário Nacional (fls. 10 do Relatório de 1970).

Quanto à proibição do Decreto-lei nº 142, de 2.2.67, cabe-nos esclarecer que foi o mesmo revogado expressamente pela Lei nº 5.356 de 17.11.67.

As demais falhas, decorrentes de pequenos equívocos, foram temporaneamente sanadas, conforme esclarecimentos prestados.

d) *Financiamentos externos.*

Sobre os financiamentos externos, a Equipe de Inspeção declara que os respectivos depósitos não se restringiram às contas bacárias próprias, ficando, em parte, englobadas com os demais recursos da autarquia, caracterizando o sistema de "caixa única" (fls. 19 a 40 do Relatório de 1967).

Esclarecimentos por nós obtidos indicam que os financiamentos externos, particularmente do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e

do Banco Internamericano de Desenvolvimento (BID), cobrem apenas 40%, aproximadamente, dos gastos dos programas, cabendo ao DNER uma contrapartida sem recursos locais do seu orçamento. Na realização da despesa, entretanto, o DNER antecipa o pagamento da parte que cabe ao Banco para ser posteriormente reembolsada. Assim, a DNER atende ao pagamento de 100% da despesa, sempre contra a conta vinculada específica e própria, para depois ressarcir-se junto ao financiador. Quando são creditados os recursos do financiamento, as parcelas que caberiam ao financiador retornam à conta de onde saíram os recursos do DNER, para fazer face, mediante pagamento integral, à antecipação daquelas parcelas.

Parece-nos correto o procedimento adotado, vez que não poderia o órgão executar os programas governamentais se fosse obrigado a aguardar a liberação dos recursos externos. Ao somatório das inúmeras dificuldades enfrentadas pela entidade para o fiel cumprimento de suas atividades, teria que ser acrescida mais essa, se considerado irregular tal procedimento.

Conforme esclarecimentos, a antecipação dos recursos de origem externa não prejudica o acompanhamento da execução das despesas, uma vez que todas as despesas são feitas através de contas bancárias, podendo ser examinadas pelos extratos bancários e respectivos documentos comprobatórios.

Por outro lado, o sistema da "caixa única", adotado pelo DNER, não encontra qualquer impedimento legal, desde que as despesas efetivadas não ultrapassem os respectivos créditos e sejam devidamente classificadas.

Aliás, com o advento da Lei nº 4.320, de 17.3.64, no seu capítulo II que trata da Receita e Despesa, alterou-se fundamentalmente o Orçamento da União, excluindo-se do mesmo a inscrição do subelemento, que passou a integrar o orçamento analítico da unidade orçamentária.

Ocorre, ainda, que o importante é não se desligar do Plano de Ação do Governo, traduzido no Orçamento Plurianual, as atividades que se desenvolvem no âmbito do orçamento administrativo.

d) Responsabilidade pendentes

Desde o Relatório referente ao exercício de 1965, a Equipe de Inspeção vem sugerindo medidas para a regularização dos débitos inscritos nas diversas contas de responsáveis.

No relatório das contas de 1971, declara a Equipe de Inspesão que:

"Desde o relatório do exercício de 1968 esta Comissão sugeriu a fixação de prazo para a regularização da conta "Suprimentos Especiais a Comprovar" — sistema de compensação — face aos *esclarecimentos de que os valores remanescentes desde 1960, correspondem a processos de comprovação apresentados à extinta Delegação de Controle que deixaram de ser anotados na Contadoria do DNER.*

"Do início dos trabalhos da inspeção a esta parte, contando, ainda, com a colaboração da Comissão Especial organizada internamente pelo DNER vultosos recursos tiveram sua situação já *regularizada,* por reposições e recolhimentos diretamente efetuados, descontos em folhas, aceleração no andamento de processos que se encontravam paralisados desde há vários anos, saneamento de dúvidas após reexame de cláusulas contratuais pela Procuradoria Geral da Autarquia, etc...". (Grifamos).

Essas declarações constante de fls. 40 e 41 do citado Relatório de 1971, leva-nos a crer na inexistência da maioria dos débitos inscritos, pois as providências solicitadas na época para a regularização desses débitos foram tomadas pelo DNER.

e) Programação falha e Contratos

Sobre a programação e contratos, matéria das mais controvertidas, pelas correntes

contrárias de opinião, poderíamos enfocar, em síntese, alguns esclarecimentos:

I — A prática de projetar e orçar o mais completamente possível as obras públicas é de recente adoção no Brasil. Embora o DNER tenha praticado o sistema reconhece, porém, que tal procedimento ainda não chegou ao grau desejavel de maturação.

A sua política vinha sendo dirigida no sentido de que os propósitos maiores do desenvolvimento nacional, no instante em que o País vivia a sua arrancada para um estágio superior de progresso, não permitia um rigor excessivo na prática de suas atividades. Mesmo porque, não se poderia consentir que o aprimoramento deste ou daquele projeto final de engenharia pudesse representar uma oneração direta nos custos finais de obras públicas, acarretando, indiretamente, custos sociais elevados pela demora de alcançar uma projetação mais completa ou refinada, quando se sabe levaria praticamente à mesma realidade final de custos, sobretudo numa atividade com elevado grau de incertezas como é a projeção rodoviária, dada a inexistência no País de elementos de conhecimento histórico e outros que permitissem uma maior segurança de trabalho no projeto.

O precário conhecimento do regime de rios e suas cheias, indispensáveis à projetação de pontes, dificulta o trabalho do projetista, impondo muitas vezes mudanças de projetos, após contratadas as obras. Entende-se que não seria razoável, sempre que ocorresse tal situação, paralisar as obras e posteriormente fazer nova licitação.

Por outro lado, devem ser levadas em consideração duas situações bem nítidas no período abrangido pela inspeção: as contratações anteriores a 1967, em que o sistema era precário e incipiente, e a partir daquele mesmo ano, quando se procurou aumentar o coeficiente do aprimoramento dos projetos e orçamentos, diminuindo-se o crescimento do valor dos contratos, já que se dando maiores informações aos licitantes, melhores condições se obteria de preços e custos finais.

No entanto, quer se trate de contratos celebrados antes ou depois de 1967, qualquer elevação de custo contratual foi sempre precedido da análise da conveniência econômica para o órgão, não sendo poucos os casos em que o DNER preferiu dissolver o contrato quando se evidenciava anti-econômico.

Na verdade, conforme se pode verificar do Relatório de Inspeção das contas de 1967, as irregularidades apontadas se referem em boa parte a contratos firmados antes daquele exercício (fls. 29/34).

Cabe-nos, ainda, ressaltar as conclusões do engenheiro do Tribunal sobre os reajustamentos e custos dos contratos do DNER, constantes de fls. do processo de prestação de contas do exercício de 1967.

"Em que pese não terem sido, nesta oportunidade, examinados os aditamentos referidos no Relatório de Inspeção, parecem razoáveis as alterações de valores contratuais verificadas, dadas as circunstâncias, as condições estipuladas e as variações de preços verificadas."

"Os custos apurados são aceitáveis, por comparação com os índices de aumento de preços de construção civil, ponderados os acréscimos previstos ou declarados."

"O exame dos contratos de exercícios posteriores demonstra que grande parte das dificuldades que se antepunham às licitações e contratos de obras, verificadas até os exercícios de 1967/1968, já foram vencidas, reduzindo as margens de imprecisão daqueles instrumentos."

II — Os contratos do DNER não se estipulam por exercícios, mas por dias de efetiva execução, tecnicamente dimensionados segundo as possibilidades materiais de execução. A partir de 1967, o DNER, adotando uma análise técnico-financeira, passou a dimensionar mais acuradamente

os trechos de obras, o que, ao lado de outras medidas de planejamento e programação financeiro-orçamentária, tem permitido concluir os trechos de estradas em prazo bem menor, em média 2 (dois) anos. Em conseqüência, os custos finais são menores, já que se faz menos presente a incidência de reajustamentos. Os contratos examinados pela Equipe de Inspeção eram, na sua grande maioria, antigos, celebrados anteriormente ao exercício de 1967.

Seria exaustivo continuar fazendo citações. Nossa intenção foi ressaltar as inúmeras divergências e equívocos existentes entre os Relatórios de Inspeção, os Certificados de Auditoria e as conclusões da 3ª Inspetoria-Geral de Controle Externo, ainda mais acentuadas com os informes que obtivemos.

Em decorrência disso e, ainda, de não ter o Egrégio Tribunal, com o cumprimento da diligência interna, obtido uma base sólida para exame e decisão sobre as prestações de contas do DNER, não emprestamos a nossa concordância ao pronunciamento da douta Procuradoria, quer no tocante à preliminar quer quanto ao mérito.

Saliente-se, ainda, que do Relatório da Inspeção Extraordinária não tomou conhecimento a unidade inspecionada, o que não nos parece de acordo com a boa prática da moderna técnica de auditoria.

Se falhas houve, os resultados estão demonstrando que os investimentos realizados pelo DNER refletem uma eficiente política no campo Rodoviário, traduzidos no significativo número de quilômetros de estradas construídas. Em 1967 dispunha a rede rodoviária de 3.342 km de estradas federais e 3.721 km de estaduais e no final de 1973 passou a contar com 36.760 km de estradas federais pavimentadas e 33.000 km estaduais, num total de 69.360 km.

Tanto quanto a prospecção, a cargo da Petrobrás, em nossas áreas sedimentárias, tanto quanto a ampliação da rede hospitalar ou os investimentos no sistema de ensino e telecomunicações do País, a execução do Plano Rodoviário, a cargo do DNER, deve ser apreciado também sob o enfoque da Renda Nacional e da Contabilidade Social e não somente em termos de contabilidade financeiro-orçamentária.

A imperiosa necessidade de criar a curto, médio e longo prazo novos pólos de atração econômica, incorporando à economia brasileira os nossos tradicionais e irredutíveis "espaços vazios", só poderia ser atendida mediante rodovias. E isto foi conseguido, conforme demonstram os números já citados, com a execução do Plano Rodoviário.

Assim e com o objetivo de proporcionar ao Pleno elementos indispensáveis à formação de um juízo sobre as prestações de contas, relativas aos exercícios em tela,

Voto por que, preliminarmente, sejam solicitadas ao Ex.mo Sr. Ministro dos Transportes, General-de-Exército Dyrceu Araújo Nogueira, as necessárias providências no sentido de serem levados ao conhecimento da Direção do DNER os resultados da Inspeção Extraordinária realizada naquele órgão, para, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias:

I — justificar as irregularidades encontradas nos Relatórios;

II — apresentar, para cada contrato e seus aditivos, os seguintes esclarecimentos:

a — autoridade celebrante;

b — vigência;

c — valor;

d — data da publicação no D.O. ou em outro órgão;

e — índices dos reajustamentos aplicados em cada aditivo, com os respectivos cálculos;

f — razões da suspensão dos contratos e o período em que permaneceram suspensos;

g — fundamento legal dos aditivos referentes a contratos em vigência já exaurida; e

h — execução de serviços não previstos nos editais das respectivas licitações.

III — informar a natureza da Cooperativa dos Rodoviários Ltda. e de seus recursos.

E, ainda, acolhendo as razões do eminente Ministro Mauro Renault Leite, por que seja recomendado à Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério dos Transportes a realização de auditoria na Cooperativa dos Rodoviários Ltda.

T.C., em 5 de dezembro de 1974. *Glauco Lessa de A. e Silva* — Ministro.

ANEXO V À ATA Nº 93/74

Declaração do seu voto — vencido — apresentada pelo Sr. Ministro Mauro R. Leite, quanto às contas do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, atinentes aos exercícios de 1965 (Proc. 29.382/66), 1966 (Proc. 20.374/67), 1967 (Proc. 25.333/68), 1968 (Proc. ..... 15.511/69), 1969 (Proc. 25.423/71), 1970 (Proc. 278/72) e 1971 (Proc. 47.338/72), relatadas pelo Sr. Ministro Jurandyr Coelho, sobre as quais o Tribunal proferiu deliberação na Sessão Ordinária realizada em 5 de dezembro de 1974, ao acolher as conclusões do voto proferido pelo Sr. Ministro Glauco Lessa de Abreu e Silva (v. Anexo IV).

Não nos impressiona nessas contas do DNER (relativas aos exercícios de 1965 a 1971) a falta da publicação dos contratos no *Diário Oficial*, em que pese a sua obrigatoriedade em virtude da Lei e a circunstância de ser tal publicação peça fundamental para o controle externo, dentro do sistema estabelecido pela Reforma Administrativa.

Não nos impressiona, igualmente, a existência de reajustes de preços contratuais e de acréscimos de serviços com as conseqüentes prorrogações de prazos. As razões são óbvias: inflação e preferência natural para adjudicação de determinados serviços complementares, não previstos, ao mesmo contratante.

Ao DNER foi dada organização autárquica para que agindo como empresa, pudesse realizar os programas rodoviários sem os óbices de outros órgãos de administração direta. Mas, como não podia deixar de fazê-lo, a Alta Administração impôs determinadas normas acauteladoras para o bom desempenho dos gastos, cabendo ao próprio DNER num auto-controle, condicionar-se, ainda, e outros princípios para atingir o fim colimado.

Com os recursos que vêm sendo proporcionados ao órgão, suas realizações projetam-se na vida nacional de maneira insofismável, compondo uma rede de comunicações que abrange os diferentes quadrantes do país, apresentando notáveis obras de engenharia, fruto, por vezes, de *know-how* inteiramente brasileiro, que honra e enaltece a técnica rodoviária nacional.

Senhor Presidente,

É preciso realizar. Realizar-se. Mas é preciso realizar bem. Cumprir as prescrições legais e tal, no entanto, não vem acontecendo.

Por isso mesmo, o que verdadeiramente nos impressiona são os abusos constatados, que se generalizam. O que só poderia ser admitido como exceção, torna-se regra; descumprem-se disposições legais; negligencia-se quanto às comprovações de suprimentos e cobranças de débitos; praticam-se, ainda, sérias faltas contábeis.

A inspeção determinada objetivava a auditoria contábil e de contratos. Afastadas, portanto, as verificações físicas das obras,

as quais, se não impraticáveis, seriam, pelo menos, não recomendáveis, face ao volume e, também, ao tempo já decorrido.

Na área contábil, impressiona-nos, em particular, a ausência de cronogramas financeiros ou, simplesmente, o seu não cumprimento. Daí resulta a paralisação de numerosas obras, por falta de recursos. Igualmente, o controle inadequado dos Bens Móveis, impossibilitando a comprovação da existência de um total de bens no valor de Cr$ 5.652.570,00. Ainda, o lançamento de antecipação de receitas, gerando balanço orçamentário, financeiro e patrimonial que constituíram a tomada de contas de 1968, mas que não refletiram a realidade da situação do órgão, desde que houve um deficit de Cr$ 41.600.663,37 ao invés de superavit, elevando, em conseqüência, o passivo a descoberto para Cr$ 286.604.332,02 e, por transposição, contaminando os Balanços Gerais da União.

Constata-se, ainda elevada soma de suprimentos não comprovados, bem como de contribuições à Cooperativa dos Rodoviários Ltda., cuja comprovação deveria ter sido incorporada às contas do Diretor Geral do órgão, em cumprimento ao artigo 93 do Decreto-lei nº 200/67 e ao art. 33 do Decreto-lei nº 199/67.

Por outro lado, a despeito de inquéritos administrativos que concluíram pela responsabilidade de servidores por alcance, resultando na sua demissão a bem do serviço público e na instauração de processo de seqüestro de bens para ressarcimento dos débitos, não foi determinada a tomada de contas especial como prescreve o art. 84 da Lei nº 830/49, então vigente. Acrescente-se que, apesar do tempo decorrido, os sequestros não foram ultimados.

Na área dos contratos, a situação não é menos caótica.

As licitações se restringem a obras parciais para, em seguida, mediante simples aditivos, serem ampliadas substancialmente, ultrapassando, de muito, o valor inicial e preços da época contratual, em conseqüência, comprometendo o salutar objetivo das licitações.

A justificação rotineira para tais irregularidades é a de que os elementos técnicos básicos, de orçamento e programação, dos serviços postos em licitação são falhos e insuficientes. Que estariam os mesmos, quantitativa e qualitativamente, muito aquém da realidade. Em determinado processo chegou-se ao ponto de alegar que a estrutura, quer do próprio DNER quer das firmas consultoras, ainda deixam muito a desejar em termos de dados de engenharia. Igualmente, a Ata nº 1.049 da reunião do Conselho Rodoviário Nacional realizada em 17 de fevereiro de 1966 consigna que as razões apresentadas para a não obediência aos projetos resumem-se na má qualidade dos mesmos. Entretanto o exame de diversos contratos desmente as assertivas quando revela simples acréscimos de outras tarefas.

Foram, também, prorrogados e editados contratos já extintos há mais de um ano e até mesmo cinco anos.

E não se diga que a administração do DNER estava desavisada. O Ex.mo Sr. Ministro da Viação, ao estabelecer as diretrizes para a ação do Órgão, em 1966, salientou:

"Estamos empenhados em combater a inflação e temos, conseqüentemente, que admitir uma drástica redução dos recursos a investir cada ano; nessas condições, devemos e estamos planejando corajosamente nossos programas anuais de obras, dentro de rigoroso critério de prioridade, a fim de poder concluir de vez as obras mais urgentemente reclamadas pelo desenvolvimento socio-econômico: ao invés de iniciar muitas obras ao mesmo tempo, sem possibilidades de terminar a curto prazo qualquer delas, preferimos atacar poucas e concluí-las."

Por outro lado, o Relator da proposta orçamentária para o mesmo exercício, atento à situação, manifestara-se no sentido de que deveria ser "evitada a qualquer preço de sacrifícios, a pulverização de recursos em obras que, pela insuficiência destes, nunca se terminam e, por fim, além de custarem muitíssimo mais do que efetivamente deviam custar, representam investimentos que não rendem ao País, desde logo, em termos econômicos ou de economia dos transportes rodoviários aquilo que precisariam render.

"Conseqüentemente — acrescentava o Relator — não deverão ser, durante algum tempo, abertas novas frentes de trabalho no setor de obras novas, antes que as atuais, já iniciadas ou em andamento, venham a ser definitivamente concluídas."

É, portanto, desolador constatar-se que, a despeito de tais advertências, foram ampliados compromissos diretamente com a celebração de novos contratos e indiretamente com a assinatura de termos aditivos aos contratos já existentes, os quais, na maioria dos casos, representavam novos programas, ultrapassando as possibilidades financeiras. Os prejuízos causados com as decorrentes paralisações são, agora, impossíveis de ser levantados.

Devemos, pois, ser práticos e objetivos, pesando a conveniência de um exame mais profundo das presentes contas com a urgência que a apreciação dos exercícios subseqüentes já nos impõe. É, pois, nos inclinando para essa última opção que iremos emitir nosso voto.

Data venia, a acauteladora diligência trazida a Plenário pelo ilustre Ministro Glauco Lessa peca pela inoportunidade, pois que as contas ora em exame reportam-se a exercícios de cinco a nove anos passados e uma decisão naquele sentido irá, sem dúvida, redundar em conseqüência protelatória. No futuro, ao serem apreciadas contas mais recentes, não teremos dúvida em acompanhar S. Exª. É de esperar-se que essas não cheguem a este Plenário com o atraso das presentes.

Admito, Sr. Presidente, que as tabelas aplicadas nos ajustes contratuais sejam as legais. Admito, ainda, que as medições de serviços para os conseqüentes faturamentos sejam igualmente reais e, se não o forem, não nos sensibiliza tal pesquisa em face do tempo decorrido, que acarretará estafante levantamento com resultados problemáticos.

Aliás, nenhuma suspeita de improbidade é, nesse sentido, argüida pela Douta Procuradoria em seu judicioso parecer que, no entanto, é contundente ao levantar as irregularidades administrativas emanadas dos autos.

Tenho para mim que dois pontos fundamentais para o fiel emprego dos dinheiros públicos foram postergados: o estatuto das licitações — cujas transgressões seria fastigioso enumerar — e o controle interno.

Já é tempo dos administradores de bens e recursos do erário se darem conta das responsabilidades que lhes impõe a gestão da coisa pública. Permito-me, aqui, reproduzir palavras de um ex-Ministro desta Casa e que hoje ocupa importante posto no Governo, o Sr. Ministro Golbery de Couto e Silva. Dizia S. Exª ser essencial que se fixem claramente as finalidades capitais, tanto do controle interno como do controle externo:

"O primeiro — controle interno — visando sobretudo orientar o próprio planejamento da administração pública, como etapa integrante e indispensável deste, de toda a programação e execução financeira e orçamentária, sobre a qual atua, ao avaliar resultados, apontar deficiências e assinalar erros, segundo o conhecido mecanismo cibernético do *feedback;*

— o segundo — controle externo — tendo em vista ampla e precisa fiscalização financeira e orçamentária, inclusive na persistente luta contra a malversação dos bens

públicos devida à corrupção, à negligência ou à simples inércia rotineira e colimando também, em primeiro plano, uma avaliação objetiva dos resultados realmente alcançados pela administração pública, estimando-lhe o rendimento efetivo, determinando-lhe os custos reais e medindo-lhe o verdadeiro grau de eficiência."

Srs. Ministros,

Estamos frente a uma dura realidade no exame dessas volumosas contas. Se, à margem das irregularidades constatadas, não se pode caracterizar malversação de dinheiros públicos no restrito sentido de desvios, não é menos verdade que não se pode aceitar como regulares os gastos verificados.

É, pois, com esse pensamento que, excluída a preliminar escolho o ponderado parecer da Douta Procuradoria, sugerindo, todavia, que a ele se edite:

a) recomendar à atual Administração do Órgão o cumprimento, em sua plenitude, do estatuto da licitação e o aprimoramento do controle interno, inclusive quanto aos convênios;

b) solicitar à IGF a inspeção de auditoria na Cooperativa dos Rodoviários, de acordo com o Decreto-lei nº 772/69, abrangendo os cinco últimos exercícios.

Tribunal, em 5 de dezembro de 1974. *Mauro Renault Leite*, Ministro.

ANEXO À ATA Nº 93/74

Pareceres emitidos pelo representante do Ministério Público, Procurador-Adjunto, Dr. Sebastião Baptista Affonso, nas prestações de contas do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, atinentes aos exercícios de 1965 (Proc. nº 29.382/66), 1966 (Proc. 20.374/68, 1967 Proc. ..... 25.333/68), 1968 (Proc. nº 15.511/69), 1969 (Proc. 25.423/71), 1970 (Proc. 278/72) e 1971 (Proc. 47.338/72), sobre as quais o Tribunal preferiu deliberação, na Sessão Ordinária realizada em 5 de dezembro de 1974, ao acolher, por maioria, as conclusões do voto proferido pelo Sr. Ministro Glauco Lessa de Abreu e Silva (v. Anexo IV).

Proc. TC-29.382/66.
Tomada de contas
— DNER — 1965.

PARECER

Trata-se da tomada de contas do DNER, referente ao exercício de 1965, cuja gestão foi alcançada pela inspeção, objeto de Decisão de 21.7.19723 (fls. 21).

2. Reportamo-nos, com a devida venia, ao parecer desta Procuradoria nos processos de n.os TC-25.333/68 e 278/72, sobre as contas de 1967 e 1970, visto como verificam-se aqui as mesmas irregularidades e, em conseqüência, aplicam-se as mesmas conclusões.

3. Assim, ratificando nossas promoções de 21.2.1973 (fls. 30), de 30.10.1973 (fls. 51v), e de 22.2.1974 (fls. 54), opinamos:

I — Que, preliminarmente, seja determinada a citação do responsável na pessoa do então Diretor do DNER, para aduzir razões de defesa, no prazo de 30 dias, quanto às irregularidades apuradas na inspeção (Relatório anexo);

II — Que, na hipótese de ser dispensada a preliminar supra, sejam *julgadas irregulares* as contas em causa, aplicando-se ao responsável a multa prevista no art. 53 do Decreto-lei nº 199/67, pelo valor equivalente a 10 salários mínimos, pelas infrações apontadas nos autos (fls. 26-30, 45-48, 49, 50-51 e no Relatório anexo);

III — Que, independentemente de ser adotada uma das alternativas supra, sejam citados todos os responsáveis com débitos pendentes, para defesa (Relatório, fls. 37, itens III e IV, e fls. 41/42, do processo, item 12.3, incisos II, letras *b* e *c*, III e V);

IV — Que, também, seja solicitada a adoção de providências, por parte da atual

Direção da autarquia para prosseguir na solução das medidas referidas às fls. 41/42, item II, letras *a* e *d*, e fls. 43, item VI;

V — Que, finalmente, seja transmitida uma cópia do Relatório de inspeção à autoridade de nível ministerial competente, para ciência dos fatos ali apontados a adoção das providências cabíveis, com vistas a prevenir-lhes os efeitos e à apuração de responsabilidades.

É o nosso parecer.

Proc., em 29 de novembro de 1974 — *Sebastião Baptista Affonso,* Adjunto de Procurador.

Proc. TC-20.374/67
Tomada de contas
— DNER — 1966.

PARECER

Trata-se de tomada de contas do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, referente ao exercício de 1966, cuja gestão foi alcançada pela inspeção, objeto da v. Decisão de 21.7.72 (fls. 12).

2. Com a devida vênia, reportamo-nos aos pareceres desta Procuradoria nos processos TC-25.333/68 e TC-278/72, relativos às contas de 1967 e 1970. De maneira geral, verificam-se as mesmas irregularidades apuradas naquelas contas, razão pela qual justificam-se, também aqui, as mesmas conclusões ali sugeridas. Diante do que resultou apurado na inspeção, reformulamos nossa promoção anterior (fls. 27v). Conforme aponta o laudo da equipe técnica (fls. 53), os projetos não se ajustavam às exigências reais das obras, ensejando necessidade da inovação nos serviços contratados, quer quanto ao volume de obras como com relação à própria natureza dos serviços.

3. Em face do exposto, opinamos:

I — Que sejam citados os responsáveis, nas pessoas dos então dirigentes da entidade, para apresentarem razões de defesa, quanto às irregularidades apuradas na instrução e de que dão notícias os elementos de fls. 19/26, 48/53 e o relatório em anexo;

II — Que, na hipótese de dispensada a preliminar supra, sejam as contas em causa *julgadas irregulares,* aplicando-se a cada um dos responsáveis, Administradores da entidade no exercício de 1966, a multa prevista no art. 53, do Decreto-lei nº 199/67, no equivalente a 10 salários mínimos (o máximo que se pode propor), pelas infrações apontadas acima, especialmente quanto à falta de publicação dos contratos e sucessivas prorrogações com reajustamento (Relatório anexo, fls. 48, itens IV e V, e fls. 33/35, item 10);

III — Que, independentemente de ser adotada uma das alternativas supra, seja promovida a citação de todos os responsáveis, com débitos ainda pendentes, para recolherem as importâncias respectivas ou aduzirem razões de defesa, no prazo de 30 dias, como tais considerados todos os referidos no Relatório de Inspeção em anexo (fls. 38/40, n.os 1 e 13, de Subconta II, e fls. 50, itens III e V);

IV — Que, também, seja recomendada a adoção das providências cabíveis, por parte da atual direção do DNER, com vistas a serem regularizadas, com urgência, as faltas e omissões apontadas, quanto a débitos de terceiros (Relatório anexo, fls. 36/38, n.os 1 a 23 da Subconta I, fls. 40/44, n.os 1 e 5 da Subconta IV, fls. 49, item II, letras *a* até *d* e fls. 51, inciso VI);

V — Que finalmente, seja transmitida uma cópia do Relatório da Inspeção à autoridade do nível ministerial competente, para ciência dos fatos ali apontados e adoção das providências cabíveis, com vistas e prevenir-lhes os efeitos e à apuração de responsabilidades.

É o nosso parecer.

Proc., em 29 de novembro de 1974. — *Sebastião Baptista Affonso,* Adjunto de Procurador.

Proc. TC-25.333/68

Tomada de contas

— DNER (1967). Irregularidades de caráter formal ou que não configuram débito, imposição de muita (Súmula 51).

PARECER

Trata-se de *tomada de contas* relativa ao exercício de 1967, do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, cuja situação foi exaustivamente examinada pela Equipe Técnica designada para ali realizar a inspeção, a qual fora determinada na v. Decisão de 11.7.1972 (fls. 39 e 45).

II

2. Dos elementos que se encontram nos autos (em especial das peças constantes de fls. 3 a 17, 51 a 57, 69 a 80 e 81/82), nota-se a existência de uma série de *irregularidades*, bastante comprometedoras, destacando-se dentre elas as seguintes, em síntese:

a) *Deficit orçamentário*, decorrente de realização da receita aquém do previsto no respectivo orçamento (ver fls. 3/7);

b) *Passivo descoberto*, com resultado patrimonial negativo, revelando não ser boa a situação econômico-financeira da autarquia (ver fls. 8/12);

c) *Contabilidade inconsistente*, com falhas e imprecisões, e que dificulta especificar o volume financeiro dos gastos indevidos (cfr. fls. 3 a 17 e fls. 51/53):

d) *Responsabilidades pendentes*, em decorrência de subvenções, suprimentos e adiantamentos não comprovados regularmente, na época própria, ainda com débitos atribuídos e diversos responsáveis (fls. 52 a 54 e 69/70);

e) *Custeio da "Cooperativa"*, indevidamente, a qual por sua vez não apresenta suas contas em estado de regularidade (fls. 52/53);

f) *Contratos vultosos*, celebrados com vícios de ilicitude, sobretudo, sem disponibilidade financeira, não publicados no prazo legal (Decreto-lei nº 426/38, § 3º do art. 25), com injustificadas prorrogações sucessivas e sujeitos ainda a reajustamentos de preço, sem que ficasse suficientemente demonstrada a adequada aplicação dos índices de correção (O critério mais correto, a nosso ver, ficou bem consubstanciado na Portaria nº 132, de 18.3.68, do M. Faz.; *in D. Of.* de 22.3.68, p. 2.381);

g) *Programação falha*, não só para a realização da receita como, também, quanto à execução das despesas, em razão do que os próprios contratos não puderam ser executados, convenientemente (informes de fls. 66/68);

h) *Licitações deficientes*, no tocante aos estudos geotécnicos, projetos e especificações das obras em realização, acarretando orçamentos imprecisos e superveniência de serviços não previstos nos editais (cfr. informação de fls. 62);

i) *Financiamentos externos*, cujos depósitos não se restringiram às contas bancárias próprias, faltando uma vinculação rigorosa do numerário às despesas específicas (fls. 52 e 69).

III

3. A despeito das judiciosas razões aduzidas pela digna titular da 3ª IGCE (fls. 87/102 e 58/v.), com a devida vênia, parece-nos não estarem as contas em condições de serem julgadas regulares. Na verdade, elas não oferecem condições, o suficiente, para quantificar débitos ou alcances contra o Administrador responsável. Ocorre, todavia, que as irregularidades acima apontadas, por si, configuram flagrante infração às normas de administração financeira, sujeitando seus infratores à cominação legal, prevista no art. 53 do Decreto-lei nº 199/67, arts. 33, 34, item III, e 40 inciso IV).

4. Aplica-se ao presente caso, portanto, o disposto na Súmula TCU nº 51. A rigor, cada ato do Administrador responsável, praticado com violação de norma legal e regulamentar específica, caracterizaria uma infração autônoma, sujeitando seu autor à multa, estabelecida no art. 53 do Decreto-lei nº 199/67. Ocorre, todavia, que a gestão é apreciada por exercício, anualmente quando os atos e fatos, com repercussão econômico-financeira, são examinados no seu conjunto. Assim sendo, ao que nos parece, a cominação poderia ser aplicável, aos responsáveis, em cada tomada de contas de per si. Na hipótese dos autos, também, as irregularidades são de tal ordem, a nosso ver, que a especificação das infrações, para particularizar tal multa, viria a ser fastidiosa e, ainda, importaria em maior gravame aos respectivos agentes.

5. Cumpre ressaltar, outrossim, que a falta de publicação dos contratos, no prazo legal, não só constitui grave injuridicidade como, também, impede a sua fiscalização, na época oportuna. Além disso, importou tal omissão, ainda, no malogro do denominado "controle popular", instituído na Lei nº 4.717, de 29.6.1965, arts. 1º a 3º, com seus parágrafos, e art. 4º, inciso III a V. Nota-se, mais, que aqueles contratos, celebrados em 1967, são de natureza as mais diversas, representando uma despesa superior a Cr$ 110.000.000,00, conforme relação constante de fls. 71/79 do presente processo. Aliás, o laudo subscrito pela douta comissão de Engenheiros, designados para a inspeção, admitindo que os contratos foram "elaborados dentro dos preceitos técnicos", faz ressaltar a "anomalia na apresentação dos projetos para a licitação, que deveriam ser mais precisos e detalhados, a fim de permitir orçamentos mais próximo da realidade" (fls. 83).

6. Importa assinalar, finalmente, que os contratos do DNER, celebrados em 1967, foram examinados apenas por amostragem (fls. 62). Isto, contudo, foi suficiente para evidenciar uma série de irregularidades. Os contratos eram de "valor aproximado" (cláusula IV). As prorrogações, com reajustamentos, eram uma constante. Destacam-se casos como estes: um em que houve 14 aditamentos (o prazo de 360 dias passou para 2.696 e o preço que era de Cr$ 350.000,00 passou a ser de Cr$ 20.620.000,00); outro em que houve 12 aditamentos (passou de 500 para 1.500 dias e de Cr$ 42.751.000,00 para Cr$ 49.756.000,00); um terceiro caso com 16 aditamentos (passou de 360 para 2.116 dias e de Cr$ 400.000,00 para Cr$ 18.650.000,00); e um quarto caso com 17 aditamentos (passou de 540 para 1.919 dias e de Cr$ 3.296.000,00 para Cr$ 60.000.000,00). É bastante eloqüente, a nosso ver, a seguinte informação prestada, em 25.9.197, peela Chefia do 4º DRF: "As razões que justificam tais elevações de preços iniciais, prendem-se essencialmente a uma grosseira estimativa feita por baixo do custo dos referidos trabalhos, atinentes ao Contrato, em razão da falta de um projeto detalhado, onde ficasse bem determinado qualitativa e quantitativamente, o global dos trabalhos a efetuar" (fls. 66).

IV

7. Em *conclusão*, à vista do novo pedido de audiência com que nos honrou a colenda Corte de Contas (Decisão de 17.10.1974, fls. 102v), ratificamos nossa promoção anterior, em parte (fls. 58v), para efeito de agora, assim opinar:

I — Que, preliminarmente, seja determinada a *citação* dos responsáveis em lide (Diretores do DNER, em 1967), para apresentarem razões de defesa, no prazo improrrogável de 30 dias, quanto aos atos de improbidade administrativa, consistentes nas irregularidades apuradas e objeto do Relatório de inspeção em anexo;

II — Que, no mérito (na hipótese de ser dispensada a citação, diante da comunicação contida no ofício de fls. 26, e em face de já haver sido o feito incluído em pauta para julgamento, por várias vezes, sem reação dos mesmos indigitados responsáveis), que sejam as contas em lide julgadas *irregulares*, aplicando-se aos mesmos responsáveis a cominação legal, prevista no art. 53 do Decreto-lei nº 199/67, pelo seu valor máximo (10 vezes o atual salário mínimo), diante das infrações supracitadas e especificadas às fls. 3/17, 51/57, 69/80 e 81/82;

III — Que, independentemente de ser adotada uma das soluções supra, sejam *citados*, em expediente coletivo, todos os responsáveis ainda omissos, por subvenções, suprimentos e adiantamentos, apontados às fls. 21/26, 27/28, 37/39, e 41/42, do Relatório de Inspeção em anexo, para apresentarem regular comprovação ou recolherem o total dos débitos, no prazo de 30 dias, sob pena de revelia (Decreto-lei nº 199/67, art. 40, item IV);

IV — Que, ainda, seja transmitido, por cópia, o Relatório de Inspeção realizada no órgão, quanto ao exercício em lide (processo em anexo), à autoridade de nível ministerial competente (Ministério dos Transportes), para ciência das falhas ali apuradas e adoção das providências cabíveis, em vistas a prevenir-lhes os efeitos; e

V — Que, finalmente, o órgão da instrução, em processo apartado, examine devidamente os contratos porventura ainda vigentes, especialmente quanto à observância dos prazos fixados e com relação aos preços ajustados, observando a correta aplicação dos índices de correção dos valores estipulados e, bem assim, a conformidade das suas cláusulas com a licitação,

Sub censura.

Proc., em 14 de novembro de 1974 — *Sebastião Baptista Affonso*, Adjunto de Procurador

Proc. TC-15.511/69
Tomada de Contas
— DNER (1968).

PARECER

Trata-se da *tomada de contas*, relativa o exercício de 1968, do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (período alcançado pela Inspeção determinada na Sessão de 11.7.1972).

2. Reportamo-nos, com a devida vênia ao parecer que emitimos nas contas de 1967, do qual juntamos cópia ao presente feito (fls. 81/85). Verificam-se aqui, de modo geral, as mesmas irregularidades apuradas naquelas contas de 1967. Acresce a circunstância de haver, às fls. 49 a 56 do Relatório, um rol de inúmeros responsáveis, com débitos pendentes, de diversas naturezas. Os contratos também sem publicação, revelam casos com 14 aditamentos e 25 apostilas (Prazo de 360 dias passou para 2.696 dias e o valor de .... Cr$ 350 mil passou a Cr$ 20.620 mil), outro com 12 aditamentos (De 500 passou para 1.315 dias e de Cr$ 2.751 mil para Cr$ 49.756 mil), outro com 12 aditamentos (Passou de 360 para 2.116 dias e de Cr$ 400 mil para Cr$ 18.650 mil) e outro com 17 aditamentos (Passou de 540 para 1.919 dias e de Cr$ 3.296 mil para Cr$ 60.004 mil). Outras irregularidades são apontadas às fls. 11/23, 33/39, 56/63 e 70/75.

3. Em *conclusão*, portanto, manifestamo-nos no sentido de serem adotadas as seguintes providências (pelas mesmas razões apontadas no parecer anexo sobre as contas de 1967).

I — Que, preliminarmente, seja determinada a *citação* do responsável em lide (Diretor do DNER, em 1968), para apresentar razões de defesa, no prazo improrrogvelá de 30 dias, quanto aos atos de improbidade administrativa, consistentes nas irregularidades apuradas o objeto do Relatório de inspeção em anexo;

II — Que, no mérito (na hipótese de ser dispensada a citação, diante da comunicação contida no ofício de fls. 32, e em face de já haver sido o feito incluído em pauta para julgamento, por várias vezes, sem reação do mesmo indigitado responsável), que sejam as contas em lide julgadas *irregulares*, aplicando-se ao mesmo responsável a cominação legal, prevista no art. 53 do Decreto-lei nº 199/67, pelo seu valor máximo (10 vezes o atual salário mínimo), diante das infrações supracitadas e especificadas às fls. 11/23, 33/39, 56/63 e 70/75;

III — Que, independentemente de ser adotada uma das soluções supra, sejam citados, em expediente coletivo, todos os responsáveis ainda omissos, por subvenções, suprimentos e adiantamentos, apontados às fls. 49/56, do Relatório de Inspeção em anexo, para apresentarem regular comprovação ou recolherem o total dos débitos, no prazo de 30 dias, sob pena de revelia (Decreto-lei nº 199, de 1967, art. 40, item IV);

IV — Que, ainda, seja transmitido, por cópia, o Relatório da Inspeção realizada no órgão, quanto ao exercício em lide (processo em anexo), à autoridade de nível ministerial competente (Ministério dos Transportes), para ciência das falhas ali apuradas e adoção das providências cabíveis, com vistas a prevenir-lhes os efeitos e

V — Que, finalmente, o órgão da instrução, em processo apartado, examine devidamente os contratos porventura ainda vigentes, especialmente quanto à observância dos prazos fixados e com relação aos preços ajustados, observando a correta aplicação dos índices de correção dos valores estipulados e, bem assim, a conformidade das suas cláusulas com a licitação.

Sub censura.

Proc., em 18 de novembro de 1974 — *Sebastião Baptista Affonso,* Adjunto de Procurador

Proc. TC-25.423/71
Tomada de Contas
DNER (1969)

PARECER

Trata-se da *tomada de contas* do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, referente ao exercício de 1969, alcançado pela Inspeção determinada na Sessão de 11.7.1972.

2. Reportamo-nos, com a devida vênia, ao parecer desta Procuradoria, quanto às contas de 1967, do qual juntamos cópia ao presente processo. Verificam-se aqui, também, as mesmas irregularidades apuradas naquelas contas. Avultado é o número de contratos, com prorrogações sucessivas, inovações nos serviços e reajustamentos de preços. A falta de adequado planejamento, no caso, tem sido uma constante, razão pela qual as licitações previam, sempre, um volume de obras irreal, cuja execução transbordava os limites das adjudicações pactuadas. Outras irregularidades, de ordem contábil e legal, são afloradas nos autos, conforme bem demonstram as peças de fls. 29/46, 47/50 e 57/61, além do Relatório de Inspeção, em anexo. Indefinida, ainda, ficou a situação de diversos responsáveis, com débitos pendentes de regularização, o que se depreende das informações constantes de fls. 57/59 (Inciso 6.1, alíneas *b, c* e *e*), 60 (alínea *b,* nºs. 1/3) e 46/47 do Relatório. Vê-se, também, que houve um convênio com o IBC, para financiar a construção da "Ponte Rio-Niterói", com um excesso de Cr$ 8.384,98, na despesa feita.

3. Questão relevante, suscitado nos autos, diz respeito à aplicação da Taxa Rodoviária Federal, pelo DNER, quando os recursos haviam sido incluídos no Orçamento Geral da União, por força do disposto no Decreto-lei nº 408, de ..... 31/12/1968. Informa o Ministério dos Transportes, a propósito, tal aplicação deveu-se ao entendimento firmado à época,

segundo o qual "a Taxa Rodoviária Federal, com base no art. 5º, do Decreto-lei nº 512, de 21.3.1969, poderia ser creditada pelo Banco do Brasil S.A. diretamente ao Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, sem trânsito pelas contas de Receita e Despesa da União" (fls. 20). Em se tratando de "Taxa" e não de "Contribuição Parafiscal", o seu produto deveria ser recolhido ao Tesouro Nacional, para posterior "Transferência" ao DNER, tanto mais que foi prevista a sua arrecadação no Orçamento Geral da União, no que se observou o mandamento constitucional, contido nos arts. 18, item I, e 62 da vigente Carta Magna. Este fato, aliás, foi objeto de apreciação no Parecer prévio, sobre as contas do Governo de 1969, no seu item 11.2.01, sob o título "Despesas Impugnadas" (fls. 31). Ao que nos parece, porém, responsabilidade não pode ser imputada ao Administrador da Autarquia, visto como decorre de ato do Governo Federal (Portaria do Min. Planejamento nº 95, de 21.11.1969; in *D. Of.* de 28 seguinte). Caberia, a nosso ver, recomendar o reexame do procedimento adotado sobre a matéria, para que o produto da Taxa Rodoviária, de futuro, seja incorporado à Receita da União e, observadas as prescrições legais, transferidas ao DNER.

4. Em *conclusão*, à vista do novo pedido de audiência com que nos honrou a colenda Corte de Contas (Decisão de ..... 31.10.1974), assim opinamos:

I — Que, preliminarmente, seja determinada a *citação* do responsável em lide (Diretor do DNER em 1969), para apresentar razões de defesa, no prazo improrrogável de 30 dias, quanto aos atos de improbidade administrativa, consistentes nas irregularidades apuradas e objeto do Relatório de inspeção em anexo;

II — Que, no mérito (na hipótese de vir a ser dispensada a citação), sejam as contas em lide julgadas *irregulares*, aplicando-se ao mesmo responsável a cominação legal, prevista no art. 53 do Decreto-lei nº 199/67, pelo seu valor máximo (10 vezes o atual salário mínimo), diante das infrações supracitadas e especificadas às fls. 29/46, 47/50, 57/61 e Relatório anexo;

III — Que, independentemente de ser adotada uma das soluções supra, sejam *citados*, em expediente coletivo, todos os responsáveis ainda omissos, por subvenções, suprimentos e adiantamentos, apontados às fls. 57/59, 60 e 46/47 do Relatório de Inspeção em anexo, para apresentarem regular comprovação ou recolherem o total dos débitos, no prazo de 30 dias, sob pena de revelia (Decreto-lei nº 199/67, art. 40, item IV);

IV — Que, ainda, seja transmitido, por cópia, o Relatório de Inspeção realizada no órgão, quanto ao exercício em lide (processo em anexo), à autoridade de nível ministerial competente (Ministério dos Transportes), para ciência das falhas ali apuradas e adoção das providências cabíveis, com vistas a prevenir-lhes os efeitos;

V — Que, também, o órgão da instrução, em processo apartado, examine devidamente os contratos porventura ainda vigentes, especialmente quanto à observância dos prazos fixados com relação aos preços ajustados, observando a correta aplicação dos índices de correção dos valores estipulados e, bem assim, a conformidade das suas cláusulas com a licitação.

VI — Que, finalmente, seja feita a recomendação acima apontada, quanto à necessidade do reexame de procedimentos, no concernente à transferência ao DNER do produto da Taxa Rodoviária.

Sub censura.

Proc., em 20 de novembro de 1974 — *Sebastião Baptista Affonso*, Adjunto de Procurador

Proc. TC-278/72

Tomada de Contas

DNER (1970). Irregularidades de caráter formal ou que não configurem débito, imposição de multa (Súmula 51).

PARECER

Trata-se de *tomada de contas,* relativa ao exercício de 1970, do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, cuja situação foi examinada, exaustivamente, pela Equipe Técnica destinada para ali realizar a inspeção determinada na Sessão de 11.7.1972 (fls. 39 e 40, proc. TC-25.333/68).

II

2. Dos elementos que se encontram nos autos (em especial das peças constantes de fls. 5 a 21, 22 a 25, 30 a 35 e Relatório anexo), nota-se a existência de uma série de *irregularidades,* bastante comprometedoras, destacando-se dentre elas, em síntese, as seguintes:

a) *Deficit orçamentário,* decorrente de haver sido a receita realizada aquem do previsto no respectivo orçamento (Fls. 6);

b) *Passivo descoberto,* com resultado patrimonial negativo, o que revela não ser boa a situação econômico-financeira da autarquia, havendo um disponível muito inferior ao exigível a curto prazo (fls. 10);

c) *Contabilidade inconsistente,* com inúmeras falhas e imprecisões, o que dificulta bastante o seu exame e a especificação do volume financeiro de gastos indevidos (Fls. 10 a 21 e 30 a 35);

d) *Responsabilidades pendentes,* em decorrência de subvenções, suprimentos e adiantamentos não comprovados regularmente, na época própria, ainda em débitos atribuídos a diversos responsáveis (Fls. 12, 15, 32/33, 34 e Relatório — Fls. 37/38);

e) *Contratos vultosos,* celebrados com vícios de ilicitude, tais como: sem disponibilidade financeira, não publicados no prazo legal (Decreto-lei nº 426/38, § 3º do art. 25), com injustificadas prorrogações sucessivas e sujeitos a reajustamentos de preço, sem que ficasse suficientemente demonstrada a adequada aplicação dos índices de correção (O critério mais correto, a nosso ver, ficou bem consubstanciado na Portaria nº 132, de 18.3.1968, do M. Faz.; in *D. Of.* de 22.3.68, p. 2.381);

f) *Programação falha,* não só para a realização da receita como, também, quanto à execução das despesas, com razão do que os próprios contratos não puderam ser executados, convenientemente (Fls. 27 do Relatório);

g) *Licitações deficientes,* no tocante aos estudos geotécnicos, projetos e especificações das obras em realização, acarretando orçamentos imprecisos e superveniência de serviços não previstos nos editais (Fls. 27 do Relatório); e

h) *Financiamentos externos,* cujos depósitos não se restringiram às contas bancárias próprias, faltando uma vinculação rigorosa de numerário às despesas específicas (Fls. 14 a 26 do Relatório).

III

3. A despeito das judiciosas razões aduzidas pelo digno titular da 3ª IGCE (fls. s.n. que se seguem à de nº 37), com a devida vênia, parece-nos já estarem as contas em condições de serem julgadas, no mérito. Na verdade, elas não oferecem condições, o suficiente para quantificar débitos ou alcances contra o Administrador responsável. Ocorre, todavia, que as irregularidades acima apontadas, por si mesmas, configuram flagrante infração às normas de administração financeira, sujeitando seus infratores à cominação legal, prevista no art. 53 do Decreto-lei nº 199/61. O Administrador responsável, no caso dos autos, responde por todas as irregularidades apuradas, ainda que não as houvesse praticado, pessoalmente, porquanto a responsabilidade, mesmo nessas circunstâncias, decorreria da culpa *in eligendo* ou *in vigilando,* tanto mais, em face do disposto no parágrafo único do art. 18, do Decreto nº 64.242, de 21.3.1969. Não

poderia escusar-se o administrador, tampouco, em pretender diluir a sua responsabilidade com o colegiado (Conselho Administrativo), na hipótese de ter havido eventual autorização ou aprovação de algum ato, ora impugnado, porquanto sendo este ilegal não poderia gerar direitos ou obrigações com caráter coercitivo (Note-se que, em 1970, não mais existia o Conselho Rodoviário Nacional, extinto pelo Decreto nº 64.242, de 21.3.1969, art. 20). Em última análise, o Diretor-Geral da autarquia, como administrador que é de um órgão da Administração Indireta, seria o responsável *sub judice*, perante a colenda Corte de Contas, *ex-vi* do disposto na parte final do art. 33, do Decreto-lei nº 199/67.

4. Aplica-se ao presente caso, por conseguinte, o disposto na Súmula TCL nº 51. A rigor, cada ato do Administrador responsável, praticado com violação de norma legal e regulamentar específica, caracterizaria uma infração autônoma, sujeitando seu ator à multa, estabelecida no art. 53 do Decreto-lei nº 199/67. Ocorre, todavia, que a gestão é apreciada por exercício, anualmente, quando os atos e fatos, com repercussão econômico-financeira, são examinados no seu conjunto. Assim sendo, ao que nos parece, a cominação poderia ser aplicável, ao responsável, em cada tomada de contas de per si. Na hipótese dos autos, também, as irregularidades são de tal ordem, a nosso ver, que a especificação das infrações, para particularizar tal multa, viria a ser fastidiosa e, ainda, importaria em maior gravame ao agente responsável.

5. Quanto aos *diversos responsáveis*, inclusive os que receberam recursos públicos, a título de adiantamento ou suprimento, devem ser chamados, para comprovarem a boa aplicação daqueles numerários ou regularizarem os débitos contra eles imputados, sob pena de revelia (Decreto-lei nº 199/67, arts. 33, 34, inciso III, e 40, item IV). A conta "Créditos do DNER, do Ativo-Permanente", resultou da fusão de "Dívida Ativa", "Devedores por Repasses" e "Responsáveis Diversos" (fls. 12). Sobe a Cr$ 188.360.731,80 o saldo da conta "Devedores por Suprimento Especial" (fls. 12). Os "Adiantamentos não Comprovados" sobem a Cr$ 4.777.825,00 (fls. 15). Em "Diversos Responsáveis", o saldo é de Cr$ 142.890.378,78, compreendendo alcances de Cr$ 17.654,65 e Cr$ 108.355,56, praticados por servidores, no ano de 1970 (fls. 15).

6. Verifica-se, ainda, que despesas diversas, num total de Cr$ 435.753.894,47, foram efetuadas por antecipação, indevidamente, sendo regularizadas somente no exercício subseqüente (fls. 5 do Relatório). Indenizações várias foram efetuadas, no equivalente a Cr$ 75.000.000,00 inclusive com pagamento ao Consórcio Construtor da Ponte Rio-Niterói, o que conviria ficasse mais bem especificado e justificado, inclusive quanto aos fundamentos e critérios de avaliação (fls. 14 do Relatório). Apurou-se, ademais, que na cobrança do imposto sobre Transporte Rodoviário de Passageiros (Decreto-lei nº 284/67), houve uma diferença de Cr$ 6.310.304,98 além de Cr$ 21.985.307,35, aplicados em despesas alheias à destinação específica, prevista no Orçamento (fls. 13). Não se observou o disposto no art. 6º, do Decreto-lei nº 142/67, quanto à aplicação do FRN na construção, conservação e melhoramento de rodovias do PRN (fls. 10/11 do Relatório). Foram efetivadas as transferências, para o "Fundo Aeronáutico" na forma do Decreto-lei nº 859/69 (fls. 10/11 do Relatório)

7. Cumpre ressaltar, outrossim, que a falta de publicação dos contratos, no prazo legal, não só constitui grave injuridicidade como, também, impediu a sua fiscalização, na época oportuna. Além disso, importou tal omissão, ainda, no malogro do denominado "controle popular", insti-

tuído na Lei nº 4.717, de 29.6.1965, arts. 1º a 3º, com seus parágrafos, e art. 4º, inciso III a V. Nota-se, mais, que aqueles contratos, celebrados ou aditados em 1967, são de natureza as mais diversas, representando despesas vultosas. Esses contratos do DNER, celebrados ou aditados em 1970, foram examinados apenas por amostragem (fls. 27). Isto, contudo, foi o suficiente para evidenciar uma série de irregularidades. Os contratos eram de "valor aproximado". As prorrogações, com reajustamentos, eram uma constante. Os sucessivos aditamentos, a par de prorrogarem os prazos e reajustarem os preços, inovaram nos serviços contratados, ampliando-lhes os valores originários. Importante é assinalar, neste passo, que "na aplicação da fórmula prevista no art. 6º, do Decreto-lei nº 185, de 23.2.1967, o *cálculo da média* representada pelo índice "11" compreenderá *todos os índices* mensais de preços, desde o mês de apresentação da proposta até o mês da conclusão da obra, ou serviço, no todo ou em parte" (Portaria MF nº 132, de 18.3.68; in *D. Of.* de 22.3.68, p. 2.381).

8. Ainda com relação aos contratos, outros pontos merecem destaque. De modo geral, como ficou dito, tais instrumentos não foram publicados, baseando-se em orçamentos imprecisos e com insuficiência de recursos (fls. 30/31 e fls. 27 do Relatório). No contrato do financiamento, à conta do Fundo do Café, foi apontada uma diferença a menor, no saldo, da ordem de Cr$ 1.500.000,00 (fls. 16). Com a Carterpillar foram ajustados dois termos, para compra de 48 Tratores e Serapers, respectivamente, pelo preço de .... Cr$ 6.100.368,00 e Cr$ 20.512.030,03, sem haver elementos nos autos que permitem aferir das razões para a exclusividade. Notam-se algumas contratações com empresas estrangeiras, para consultoria técnica e de engenharia, com aparente infração das normas contidas no Decreto nº 64.345/69, publicado nos *Diários Oficiais* de 11 e 16.4.1969.

9. A propósito, merece ser transcrita a seguinte informação, subscrita pela operosa Comissão, no seu Relatório de Inspeção (item II. 5, Proc. nº 42.500/69, às fls. 31):

"O procedimento de efetuar licitações sem um projeto adequado de engenharia conduz a uma adjudicação com valores fictícios de execução. Com as contratações de consultoria esperava-se orçamentos precisos para as obras a serem licitadas. Entretanto, no exame deste Processo verificamos ainda perdurar o antigo procedimento, acrescido da circunstância de envolver financiamento externo.

Os projetos postos em licitação eram de elevado preço por metro linear (tratava-se de construção de quatro (4) pontes), o que levou a Comissão de Licitação a opinar pela anulação das duas (2) concorrências realizadas com essa finalidade.

Era de supor-se reformulação dos projetos para adequação preço-custo, mas tal não ocorreu. Essas modificações procedidas pela firma e não pelo DNER, como proposto e constante do contrato, não importaram em decréscimo de custo. Apesar de as características dos projetos executados serem da mais fácil execução e conseqüentemente de menor preço linear médio, permaneceu o valor estimado sobre projetos anteriores (com "volume inútil de construção").

O Termo Aditivo de nº PG 321/71 ratificou a execução de serviços não previstos no edital e contrato, prorrogou o prazo e elevou o valor contratual, com o contrato vencido e a própria prorrogação concedida por sua vez vencido nove meses atrás, feito esse comum em procedimento análogos."

10. Por derradeiro, oportuno seria invocar a Lei nº 4.717, de 29.6.1965, que

no seu art. 4º considera *nulos* os seguintes "atos ou contratos, praticados ou celebrados por quaisquer das pessoas ou entidades referidas no art. 1º" (dentre as quais cita as "entidades autárquicas"):

"III — a empreitada, e tarefa e a concessão do serviço público, quando:

a) o respectivo contrato houver sido celebrado sem prévia concorrência pública ou administrativa, sem que essa condição seja estabelecida em lei, regulamento ou norma geral;

b) no edital da concorrência forem incluídas cláusulas ou condições que comprometam o seu caráter competitivo;

c) a concorrência administrativa for processada em condições que impliquem na limitação das possibilidades normais de competição;

IV — as modificações ou vantagens, inclusive prorrogações, que forem admitidas, em favor do adjudicatório, durante a execução dos contratos de empreitada, tarefa e concessão de serviço público, sem que estejam previstas em lei ou nos respectivos instrumentos."

11. Em face do dispositivo legal referido (Art. 4º, itens III e IV da Lei nº 4.717/65), *são ilegais os contratos do DNER,* celebrados com preterição das formalidades essenciais, com violação do princípio de livre concorrência e com modificações vantajosas em favor dos adjudicatários. Logo, ser-lhes-ia aplicável o princípio que decorre da Súmula nº 473, do Egr. Supremo Tribunal Federal, segundo a qual "A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos." Além do mais, na eventualidade de ter havido *favorecimento,* capaz de haver produzido enriquecimento ilícito, em favor de algum Agente da Administração ou terceiros (pessoa natural ou jurídica), passíveis seriam de confisco os seus bens, na forma prevista no Ato Complementar nº 42, de 27.1.1969 (in v. III da Coletânea TCU, p. 90/91). Ressalte-se, também, que no caso de as irregularidades haverem ensejado enriquecimento ilícito, por simples influência ou abuso de cargo público, todos quantos fossem os favorecidos ficariam sujeitos, igualmente, ao seqüestro e perdimento dos respectivos bens ou valores, nos termos do preceituado na Lei nº 3.502, de 21.12.1958 (in v. 2 da Coletânea TCU, p. 173/176). Por outro lado, a Lei nº 3.164, de 1.6.1957 (in v. 2 citado, p. 171/172), que prevê sobre o mesmo tema, instituiu o "registro público obrigatório de valores e bens", tornando compulsória a atualização bienal das declarações, como medida cautelar dos interesses públicos (Art. 3º e seus §§).

IV

12. Em *conclusão,* à vista de novo pedido de audiência com que nos honrou a colenda Corte de Contas (Decisão de .. 5.11.1974), assim opinamos:

I — Que, preliminarmente, seja determinada a *citação* do responsável em lide (Diretor do DNER, em 1970), para apresentar razões de defesa, no prazo improrrogável de 30 dias, quanto aos atos de administração que deram causa às irregularidades apuradas e objeto de Relatório de inspeção em anexo;

II — Que, no mérito (na hipótese de ser dispensada a citação), sejam as contas em lide julgadas *irregulares,* aplicando-se ao mesmo responsável a cominação legal, prevista no art. 53 do Decreto-lei nº 199/67, pelo seu valor máximo (10 vezes o atual salário mínimo), diante das infrações supracitadas e especificadas às fls. 5/21, 22/25, 30/35 e Relatório anexo;

III — Que, independentemente de ser adotada uma das soluções supra, sejam *citados,* em expediente coletivo próprio, todos os responsáveis secundários ainda omis-

sos, por subvenções, suprimentos e adiantamentos, apontados às fls. 12 (Itens 5.4 e 5.5) 15 (Incisos 1/2, da letra *e*, e item 5.7), 32/33 (Item 6.1., letras *b*, *c* e *f*), 34 (Item 7, letra *b*, n.os 1 e 5 com o nº I do aditamento) e fls. 37/8 do Relatório (Itens 9 e 10) para apresentarem regular comprovação ou recolherem o total dos débitos, contra eles imputados, no prazo de 30 dias, sob pena de revelia (Decreto-lei nº 199/67, art. 40, item IV);

IV — Que, ainda, seja transmitido, por cópia, o Relatório da Inspeção realizada no órgão, quanto ao exercício em lide (processo em anexo), à autoridade de nível ministerial competente (Ministério dos Transportes), para ciência das falhas ali apuradas e adoção das providências cabíveis, com vistas a prevenir-lhes os efeitos e à apuração de responsabilidades;

V — Que, para o devido contrasteamento, sejam requisitadas as prestações de contas às parcelas transferidas para o "Fundo Aeroviário" (Decreto-lei nº 859/69);

VI — Que se apure, junto à atual direção da autarquia, a respeito do cumprimento, naquela entidade, do mandamento legal, contido no art. 3º e seus parágrafos, da Lei nº 3.164/57, relativamente ao registro público dos bens e valores do seu pessoal, medida imperativa, para produzir seus devidos e jurídicos efeitos, e

VII — Que, finalmente, o órgão da instrução, em processo apartado, examine devidamente os contratos porventura ainda vigentes, especialmente quanto à observância dos prazos fixados e com relação aos preços ajustados, observando a correta aplicação dos índices de correção dos valores estipulados e, bem assim, a conformidade das suas cláusulas com a licitação respectiva.

Sub censura.

Proc., em 22 de novembro de 1974 — ***Sebastião Baptista Affonso,*** Adjunto de Procurador

Proc. TC-47.338/72
Tomada de Contas
DNER (1971).

PARECER

Refere-se o presente processo à *tomada de contas* do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, relativamente ao exercício de *1971*, cuja situação foi examinada na inspeção determinada na Sessão de 21.7.1972.

2. Com a devida vênia, reportamo-nos aos pareceres desta Procuradoria, emitidos nos processos nºs. TC-25.333/68 e TC-278/72, referentes aos exercícios de 1967 e 1970, porquanto aplicáveis à espécie aquelas mesmas conclusões.

3. De um modo geral, as falhas são sempre as mesmas, em todas as contas, de 1965 a 1971, cabendo ressaltar, todavia, que o Relatório da Inspeção, no caso em exame, aponta as seguintes irregularidades, dentre outras:

a) considerado na estimativa orçamentria, para Receitas de Capital "Operações de Crédito" a importância de Cr$ ..... 563.970.000,00, sob o título "Antecipação de Despesas", com base no Decreto nº 56.369/65 (Relatório, fls. 3);

b) elevação do deficit orçamentário de Cr$ 624.277 mil (o previsto) para Cr$ 631.479 mil (o efetivado), com a realização da receita aquém do estimado (fls. 5/6);

c) deficiente fiscalização, por parte dos Distritos Rodoviários, quanto à aplicação dos recursos entregues aos municípios, com destinação específica (fls. 14);

d) utilização de financiamento para atender despesas diversas do fim específico (fls. 21);

e) ultrapassados em 17,6% os limites fixados para o porto de Paranaguá — Foz do Iguaçu, à conta do controle com o BID (fls. 22).

f) contratos não publicados no prazo legal e com vigência superior a cinco anos, contados por dia de trabalho, infringindo a norma contida no parágrafo único do art. 767 do RGCP (fls. 35);

g) dispensas de licitação para serviços de consultoria, com base no art. 126, letra *d* do § 2º, do Decreto-lei nº 200/67, que além de não ser caso típico de "notória especialização", importa preterição de empresas nacionais, infringindo o disposto no Decreto nº 64.345/69 (fls. 35/36);

h) contratação de obras que, pela falta de projetos e programas prévios, são sujeitos a reiterados aditamentos com prorrogações, inovações e reajustamentos nos preços (fls. 37);

i) fracionamento de despesas, para fugir à modalidade específica de licitação (fls. 38);

j) responsabilidades pendentes, inclusive de suprimentos concedidos, desde 1960, com débitos a regularizar (fls. 40/42);

l) falta de adequado controle dos bens, que não guardam conformidade com os inventários (fls. 44, item VI); e

m) contribuições feitas à "Cooperativa dos Rodoviários" não só com flagrante desvio de finalidade mas, também, sem a devida e regular comprovação, no montante de Cr$ 15.724.800,00 (fls. 45, Item 15.3, inciso I).

4. Alude o Relatório, também, a outros fatos que, a nosso ver, estão exigir providências específicas, tais como:

a) Destinação de cotas ao M. Aer. (fls. 14);

b) Juros de empréstimos (fls. 32); e

c) Inquéritos (fls. 38 do Rel. e fls. 81-g do proc.).

5. Assim sendo, conforme nos casos anteriores, parece-nos desnecessário prosseguir em diligências, visto como os autos oferecem elementos, o suficiente, para uma solução de mérito, razão pela qual opinamos:

I — Que, preliminarmente, seja *citado* o Administrador responsável, para aduzir razões de defesa, no prazo improrrogável de 30 dias, quanto às irregularidades apuradas nas contas (Relatório anexo e instrução de fls. 12/22 e 28/36);

II — Que, no mérito (se dispensada a preliminar), sejam as contas *julgadas irregulares*, aplicando-se ao responsável a multa equivalente a 10 salários mínimos, com base no art. 53, do Decreto-lei nº 199/67 pelas irregularidades acima referidas;

III — Que, independentemente de adoção de uma das alternativas supra, sejam *citados* todos quantos tenham responsabilidades pendentes, apontadas nos autos (Relatório, fls. 41/42 n.os 2 e 6, fls. 45, nº 3, letras *a* e *b;* Instrução do processo, fls. 19, letra *c*, fls. 21/22, letras *g* e *i*, n.os 206, fls. 33/61 nº 6.1, letra *a*, *c* e *d*, e fls. 35, item 7, letra *b* n.os 1 a 3);

IV — Que, ainda, sejam requisitadas as prestações de contas dos numerários entregues à Cooperativa dos Rodoviários (fls. 41, item I do Relatório), e dos recursos transferidos para o Ministério da Aeronáutica (fls. 14 do Relatório);

V — Que, também, seja solicitada a remessa de cópia das conclusões dos inquéritos, referentes a irregularidades verificadas nas obras e no desaparecimento de um rádio transreceptor (fls. 38 do Relatório, nº 13.21, e fls. 21 do processo, letra *e* com informes sobre os resultados das previdências adotadas.

VI — Que, além disso, seja pedida a discriminação dos juros devidos pelo DNER, no total de Cr$ 72.611.419,75 (fls. 32 do Relatório), com esclarecimentos quanto à origem dessa obrigação e se decorrem de mora;

VII — Que, oportunamente, o órgão da instrução, em processo apartado, examine devidamente os contratos porventura ainda vigentes, especialmente quanto à observância dos prazos fixados e com relação aos preços ajustados, observando a

correta aplicação dos índices de correção dos valores estipulados e, bem assim, a conformidade das suas cláusulas com a licitação respectiva.

VIII — Que, por fim, seja transmitido, por cópia o Relatório de Inspeção realizada no órgão, quanto ao exercício em lide (processo em anexo), à autoridade de nível ministerial competente (Ministério dos Transportes), para ciência das falhas ali apuradas e adoção das providências cabíveis, com vistas a prevenir-lhes os efeitos e à apuração de responsabilidades.

É o nosso parecer.

Proc., em 2 de dezembro de 1974 — *Sebastião Baptista Affonso,* Adjunto de Procurador.