TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PRESTAÇÃO DE CONTAS — DEPARTAMENTO NACIONAL DE ESTRADAS DE RODAGEM

— Declarações de votos dos Senhores Ministros.

DECISÃO

ANEXO II À ATA N.º 48/75

Declaração — apresentada pelo Relator, Sr. Ministro Jurandy Coelho — do seu voto, emitido na Sessão Ordinária realizada em 10.7.1975, ao examinar o Tribunal, em confronto com os resultados de inspeção extraordinária *in loco*, as contas do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, relativas aos exercícios de 1965 (Proc. n.º 29 382/66), 1966 (Proc. n.º 20 734/67), 1967 (Proc. n.º 25 333/68) 1968 (Proc. n.º 15 511/69), 1969 (Proc. n.º 25 423/71), 1970 (Proc. n.º 278/72) e 1971 (Proc. n.º 47 338/72).

TC - 29 282/66
20 734/67
25 333/68
15 511/69
25 423/71
278/72
47 338/72

VOTO

Quando a Constituição confere poder geral e prescreve dever, franqueia, também, implicitamente, os poderes necessários para o exercício de um ou o cumprimento de outro. Regra de interpretação, tal afirmativa faz com que se ressalte a importância do elemento histórico, dentro da evolução constitucional, de cada instituição, a qual, no que diz respeito a esta Corte, harmonizada com os princípios da Reforma Administrativa, plasma e caracteriza, na atualidade, o seu campo de ação definindo-lhe os fins e fornecendo os meios para atingi-lo.

Por outro lado, o sentido de racionalização e o preenchimento de uma lacuna administrativa, no que diz respeito ao controle interno, e o fortalecimento do controle externo, tornando-os sobremodo atuantes, constituem uma das características decorrentes desta evolução que, inseridas na Constituição e incorporadas na legislação ordinária, vêm contribuindo para o aperfeiçoamento da fiscalização financeira, onde a forma — bem considerada — dê lugar à substância. Às normas de administração financeira, na sua acepção mais ampla, incorporaram, também, no seu contexto, quatro tipos de controle: — o controle programático: acompanhamento e verificação da execução do plano e

do orçamento-programa; — o controle financeiro: acompanhamento e verificação da regularidade das despesas efetuadas; — o controle administrativo: acompanhamento e verificação da observância das normas administrativas em geral; e o controle dos resultados: verificação dos objetivos alcançados ou que deixaram de o ser pelo administrador, e no qual se mede a sua eficiência e a da organização que dirige, com a finalidade de, através de procedimentos adequados, determinar a correção dos métodos ou técnicas, quando os resultados não alcançarem níveis satisfatórios. À base desse sistema, foram consideradas as funções de controle interno e de controle externo, constituindo o primeiro, como capaz de propiciar condições para eficácia do controle externo, assegurar a regularidade da realização da receita e despesa, acompanhar a execução dos programas de trabalho e do orçamento e avaliar os resultados, além de lhe caber a verificação da execução dos contratos; quanto ao segundo, coube-lhe a apreciação das contas do Governo da República, o exercício das funções de auditoria financeira e orçamentária, o julgamento da legalidade das aposentadorias, pensões e reformas, o julgamento das contas dos responsáveis por bens e valores públicos, entre outras funções. Respeitadas as peculiaridades inerentes ao campo de ação das instituições que operam, em cada um dos setores, há que considerar que, entre aquelas pertinentes a esta Egrégia Corte, a relacionada com as funções de auditoria financeira e orçamentária define o caráter tipicamente da função administrativa conferida a este órgão — no que se relaciona aos contratos em execução ou a serem executados — cabendo-lhe, neste particular, o direito de representação, inclusive quanto às despesas decorrentes dos mesmos contratos, quando verificar a existência de irregularidades. Dentro desta faculdade, onde o direito de representação é a única cabível, em matéria de contratos ou despesas deles decorrentes, não há que se ver poder algum, que, através da norma constitucional ou da legislação ordinária, se lhes transmita a competência de julgamento, inclusive até mesmo a sua participação como condição específica de eficácia do contrato. Nesse particular, a interpretação que, através das características retrocitadas, se positiva é de que se procurou — restringindo a ação do órgão — considerar a eliminação de determinados pressupostos, que se afirmava, provocavam atrasos insuperáveis na realização dos planos e a não satisfação de compromissos, em virtude da existência de condições de validade jurídica, para a concretização de determinada despesa.

Nestas condições, há que se entender que tal restrição sofrida em matéria de contratos — a qual, em épocas anteriores era denotada — deixou, também, como índice de fiscalização financeira para este Tribunal, as providências constantes da legislação, no que diz respeito a assinatura de prazo razoável, quando o exame do ato ou fato, inclusive decorrente de contrato, denotar a ilegalidade da despesa. Tão-somente na hipótese de não se ver atendido aquela determinação, a comunicação ao Congresso, para sustação do adimplemento da dívida oriunda de contratos ou despesas ilegais nos mesmos decorrentes, provenientes da infração do texto constitucional, do texto legal ou de qualquer outra regra jurídica decorrente de lei, constitui-se na única providência que complementa a ação desta Egrégia Corte, em relação aos contratos e despesas ilegais dos mesmos decorrentes.

Se esta é a sanção única estabelecida pela Constituição, para exercício de uma função de caráter precipuamente administrativo, não há que se admitir, com a devida vênia, a aceitação do ponto de vista de que dispositivo oriundo da legislação ordinária e dispondo de modo mais gene-

ralizado, impondo penalidades, possa prevalecer ante o texto constitucional.

Na realidade, considerando a pena definida no estatuto fundamental, referido dispositivo implica na proibição implícita de qualquer interferência legislativa dispondo de modo diverso.

À luz destas considerações e, considerando as promoções existentes no processo, quanto às irregularidades existentes em contratos, já executados, entendo que o tempo decorrido prejudica a sua apreciação, quanto aos elementos que constituem a razão de ser de sua eficácia. No que diz respeito à sua execução, irregularidade substancial alguma é denotada no processo capaz de propiciar a responsabilidade civil ou penal — resguardada a hipótese de procedência de ação popular — e os pareceres constantes do processo, nesse particular, em nada incriminam os administradores, inclusive aqueles elaborados pelos peritos engenheiros do Egrégio Tribunal e ainda a informação prestada pela atual administração do órgão de que todos os contratos foram executados. Não vejo, com a devida vênia, como aceitar em seus termos, à luz dessas considerações, a promoção do Ministério Público, seja quanto a irregularidade das contas, seja quanto à medida acessória — a imposição de multa — entendendo neste particular que há de se considerar prejudicado o exame dos referidos contratos, insubsistente a proposição de multa, procedendo-se, em decorrência, ao arquivamento dos processos relacionados com os contratos já executados.

Se o contrato da execução dos contratos é tarefa específica do controle interno, é forçoso convir que, na matéria em causa, a eficácia do dispositivo constitucional revela a necessidade da institucionalização do controle concomitante ou permanente, capaz de acompanhar e corrigir no devido tempo as irregularidades, porventura verificadas. Ante o fato consumado, não tem sentido algum a apreciação de contratos já executados, onde os vícios de forma ou de conteúdo se constituem, antecipadamente, como elementos capazes de lhes negar a sua eficácia, e que não podem sofrer novo exame, à luz de uma função de caráter eminentemente administrativo, cuja sanção não tem mais sentido e onde as providências a serem tomadas hão de se presumir na constatação de irregularidades que positivam a responsabilidade administrativa ou penal que, no caso, couber — e que, na hipótese, não ocorre. Portanto, a implantação do controle permanente ou concomitante é condição essencial para que o sistema, implantado através da reforma e da modernização das práticas administrativas, alcance a sua finalidade, enfatizando e reforçando o controle, para que o mesmo considere, nas suas finalidades, os resultados da ação governamental e onde o intérprete deve medir os seus critérios de avaliação jurídica, ajustando a sua interpretação dentro da realidade histórica.

Os demais elementos contidos na promoção do Ministério Público — para os quais se considera a aplicação de multa — se constituem no meu entender de falhas e imperfeições decorrentes de uma estrutura administrativa e financeira que procura ajustar-se frente aos novos problemas com que se defrontam e, para o que se faz mister a sua medificação, no sentido da correção do seu funcionamento interno, do aperfeiçoamento do mecanismo operacional sem o que as referidas falhas tenderão a perpetuar-se. Cumpre a esta Egrégia Corte não somente a função de repressão mas também aquela de prevenção, considerada no sentido nitidamente pedagógico, orientando os administradores, a fim de que, pela adoção de medidas edequadas, possam eles, absorvidos pela multiplicação de atos da administração a serem executados e controlados, salvaguardar a responsabilidade de sua gestão, eis que dentro da sistemática atual inexiste, para efeito de

responsabilidade, a distinção entre a figura do administrador e do ordenador da despesa.

Considere-se ainda mais que à frente de instituições pertencentes no setor público não podem eles serem alcançados pelos enfoques, à luz dos quais se procura medir a sua responsabilidade, como uma decorrência da mensuração em termos econômicos do sentido da rentabilidade que é inerente a uma empresa de caráter privado, tornando-se, portanto, desnecessária tal apreciação se o sentido que se empresta procura trazer em si indício de irregularidade, aceitável porém, como um alerta ao administrador, para que a sua instituição adote providências capazes de lhe proporcionar um campo maior de ação com resultados mais benéficos obtidos com um mínimo de dispêndio.

Desnecessário, portanto, se me afigura a imposição de multas por falhas que são antes ligadas à estrutura de organizações que têm a seu cargo tarefas que dizem respeito com o desenvolvimento econômico e social do país, em razão do que há de se levar em conta as possíveis deficiências com que as mesmas podem se defrontar, quando no cumprimento de suas tarefas muitas vezes hão de adaptar técnicas e processos dos quais muitas vezes é difícil — *a priori* — saberem-se os resultados, as suas conseqüências, por mais minucioso e preciso que seja o planejamento.

Impõe-se, assim, para esses organismos, a necessidade de se lhes apontar os erros, as omissões, as falhas e imperfeições dentro de um sentido nitidamente construtivo que, inicialmente, oriente sem punir. Assim, com a devida vênia, não concordo com a imposição de multa onde, além do mais, dentro de uma normatização genérica não se lhes indica a tipicidade dos fatos sujeitos a sanção e a respectiva cominação legal, impossibilitando o exercício pleno do direito de defesa, mesmo em se tratando de multa.

Nestas condições, em conclusão, voto no sentido do arquivamento dos processos referidos, procedendo-se à baixa na responsabilidade dos administradores, ante a inexistência devidamente comprovada nos processos de qualquer alcance, desvio, débito ou malversação de dinheiros públicos, atribuídos aos administradores em causa, sem prejuízo das seguintes recomendações:

1. seja dado conhecimento do relatório de inspeção a S. Ex.ª, o Sr. Ministro dos Transportes para que, através da supervisão ministerial, sejam determinadas providências que assegurem a completa eficiência do controle interno, o chamado alto controle da administração pública, a fim de que sejam assegurados o equilíbrio e "a uniformidade da ação administrativa, a eficácia dos serviços administrativos e, bem assim, a retidão e a competência dos funcionários administradores", com a finalidade da correção das falhas observadas na estrutura e no mecanismo financeiro da entidade, conforme, aliás, já a essas altas finalidades a atual administração da entidade se propõe, consoante afirmações constantes dos esclarecimentos prestados;

2. que o relatório de inspeção seja presente à Inspetoria Geral de Finanças do Ministério dos Transportes, para promoção das medidas necessárias, quanto à regularização em definitivo das prestações de contas que se encontram pendentes ou daquelas que envolvam responsabilidades a serem apuradas, procedendo-se incontinenti à tomada de contas especial de todos quantos individualizadamente constam dos processos e posterior remessa a este Egrégio Tribunal para julgamento;

3. que seja dado conhecimento do relatório de inspeção à atual administração do DNER, a fim de que a mesma, devidamente orientada, pelas falhas e imperfeições ali denotadas, possa corrigi-las através de medida adequadas, dentro da autonomia financeira e administrativa que se lhe é reconhecida;

4. que, para efeito de melhoria no sistema de controle de execução dos contratos, seja dado conhecimento à Secretaria de Planejamento da Presidência, no sentido de serem processadas a curto prazo as medidas necessárias ao entrosamento e à eficácia no controle da execução dos contratos, permitindo-se assim o acompanhamento *pari passu* da sua execução;

5. que seja autorizada, a juízo da Presidência deste Tribunal, a tomada de medidas capazes de, nas inspeções ordinárias e extraordinárias a serem realizadas, permitir o exame dos contratos em execução ou a serem executados.

Sala das Sessões, 10 de julho de 1975.

Jurandyr Coelho
Ministro-Relator

ANEXO III À ATA Nº 48/75

Declaração — apresentada pelo Sr. Ministro Glauco Lessa de Abreu e Silva — do seu voto, emitido na Sessão Ordinária realizada em 10.7.1975, ao examinar o Tribunal, em confronto com os resultados de inspeção extraordinária *in loco*, as contas do Departamento Nacional de Estrada de Rodagem, atinentes aos exercícios de 1965 (Proc. n.º 29 382/66), 1966 (Proc. n.º 20 374/67), 1967 (Proc. n.º 25 333/68), 1968 (Proc. n.º 15 511/69), 1969 (Proc. n.º 25 423/71), 1970 (Proc. n.º 278/72) e 1971 (Proc. n.º 47 338/72) e relatadas pelo Sr. Ministro Jurandyr Coelho.

Prestação de Contas: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem — DNER Exercícios de 1965 a 1971 Responsáveis: Exercício de 1965 — Engenheiro José Lafayette Silviano do Prado, Diretor-Geral, e Engenheiro Homero Pinto Caputo, Substituto do Diretor-Geral.

Exercício de 1966:

Engenheiro José Lafayete Silviano do Prado, no período de 1/1 a 11/3, e Algacyr Guimarães, no período de 12/3 a 31/ 12/66.

Exercício de 1967:

Engenheiro Algacyr Guimarães, no período de 1/1 a 20/3/67 e Engenheiro Eliseu Resende a partir de 21/3/67 a 31/12/71.

Em face das divergências encontradas entre os relatórios da inspeção extraordinária, os certificados de auditoria, o pronunciamento da 3.ª IGCE e, por fim, o parecer do Ministério Público, relativamente às prestações de contas do DNER referentes aos exercícios de 1965 a 1971, entendemos serem necessárias informações mais precisas para o julgamento daquelas contas.

12. Por essa razão o E. Tribunal, em Sessão de 5.12.1974, acolhendo nossa proposta, converteu o julgamento em diligência a fim de serem solicitadas ao Ex.mo Sr. Ministro dos Transportes providência no sentido de que fossem levados ao conhecimento da Direção do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem os resultados da inspeção extraordinária realizada naquele Órgão para que, no prazo de 45 dias, justificasse os procedimentos apontados nos relatórios como irregulares, apresentando, sobretudo, esclarecimento relativamente aos contratos e aditivos de que foi parte o DNER, no período de que tratam as presentes contas.

Com toda a presteza o DNER, por intermédio do Ministério dos Transportes, cumpriu a determinação do Tribunal, encaminhando com o Aviso n.º 27/SG, de 27.1.1975, portanto, dentro do prazo determinado, as justificativas para as ocorrências pontadas nos relatórios, acompanhadas de farta documentação.

A Sra. Inspetora-Geral da 3.ª IGCE, após minucioso exame dos autos, em confronto com os novos elementos trazidos e tendo em vista o parecer dos Engenheiros do Tribunal sobre os critérios e procedimentos usados pelo DNER para o reajus-

tamento do valor das obras e serviços de Engenharia, concluiu pela regularidade das contas relativas aos exercícios de 1965 a 1971 e pela quitação dos responsáveis, sem prejuízo de medidas complementares que sugere em seu parecer.

O Ministério Público parece-nos não ter considerado as justificativas trazidas aos autos. Limitou-se, portanto, a ratificar o seu pronunciamento anterior.

Após acurado e sereno exame que fizemos dos processos, confrontando os elementos constantes dos relatórios de inspeção com os pareceres técnicos e as justificativas apresentadas pelo DNER, chegamos a uma conclusão sobre a matéria. Para cada enfoque fizemos minuciosa análise de todos os aspectos.

O que a seguir passaremos a expor constitui a síntese do estudo a que procedemos:

SITUAÇÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA - *deficit orçamento, passivo a descoberto, contabilidade inconsistente.*

Não nos parece que se deva dar a esse aspecto da análise a ênfase que mereceu do representante do Ministério Público a ponto de considerar a ocorrência desses fatos resultado de deficiente administração da Autarquia.

A fim de fundamentar com maior clareza o nosso ponto de vista faz-se necessária rápida digressão para melhor situarmos o problema no tempo e dentro da realidade brasileira.

Com a aceleração do processo de industrialização do Pais, que trouxe como conseqüência a exigência de maior integração do mercado interno, o sistema de transportes, que o Brasil até então possuía, revelou-se inteiramente inadequado ao novo tipo de economia.

Já por ocasião dos estudos da Comissão Mista Brasil — Estados Unidos para Desenvolvimento Econômico (1951/52) o setor transportes foi considerado como um dos pontos de estrangulamento da economia brasileira (Relatório Geral da Comissão, tomo 1.º, páginas 66/68).

Embora as autoridades estivessem alertadas para a necessidade de racionalizar-se o esforço do Poder Público em matéria de transporte, adequando-o às necessidades do País e aos imperativos de segurança nacional, foi somente a partir de 1964 que se começou a sentir uma efetiva concentração de esforços no setor.

Com a finalidade de participar da formulação e assegurar a coordenação harmônica da política nacional de Transportes, foi instituído o Conselho de Transportes pela Lei n.º 4 563, de 11.11.1964, alterada pela Lei n.º 4 808, de 25.10.1965.

Nessa etapa de instalação e de ampliação das escalas de produção, o problema dos transportes passou a constituir fator estratégico do nosso desenvolvimento.

Portanto, um esforço de investimento no setor fez-se indispensável à aceleração do processo de desenvolvimento brasileiro, sabendo-se que é sobre o esforço de investimento efetuado pela esfera pública da atividade econômica que o Governo pode atuar, de maneira direta, nos planos e programas de desenvolvimento econômico e social.

Portanto, um esforço do investimento no setor fez-se indispensável à aceleração do processo de desenvolvimento brasileiro, sabendo-se que é sobre o esforço do investimento efetuado pela esfera pública da atividade econômica que o Governo pode atuar, de maneira direta, nos planos e programas de desenvolvimento econômico e social.

Em conseqüência, se os meios de pagamento para apropriar os recursos físicos a fim de conduzi-los aos projetos específicos são insuficientes, a providência adequada seria a mobilização de mecanismos legais através dos quais se pudessem assegurar os recursos necessários para a execução dos projetos — essas providências

evidentemente competiriam aos órgãos de cúpula e não aos órgãos operacionais — e jamais a retração da expansão do investimento, alegando-se baixo índice de liquidez da Autarquia ou porque houve deficit orçamentário.

É necessário fazer uma distinção muito importantte entre os critérios privado e público de investimento. Enquanto a formação de capital das empresas privadas busca maximizar a relação benefício-capital, que pode ser definida para efeito de análise macroeconômica como coeficiente de lucro líquido em razão do capital da empresa, os investimentos públicos, por outro lado, orientam-se num sentido mais social ou com objetivo de criar condições para a expansão da atividade privada.

Não nos parece, portanto, racional fazer uma análise a partir do índice de liquidez da Autarquia, como se fosse uma empresa comercial ou industrial. A aceitação desse procedimento implica no desconhecimento da situação do Órgão e da sua finalidade dentro do complexo administrativo da União.

Não cabe um instrumental de análise microeconômico para um procedimento de caráter essencialmente macroeconômico. Os projetos nascidos da chamada iniciativa privada visam basicamente o lucro, enquanto os investimentos públicos realizam-se em função das necessidades da população. Alguns projetos podem apresentar elevada relação benefício-custo e baixa prioridade social e outros apresentam baixa relação benefício-custo e elevada prioridade social. É evidente que aqueles são mais atraentes, sob o ponto de vista privado, e estes os mais necessários sob o ponto de vista público;

Portanto, nenhum nexo existe em relacionar índice de liquidez da Autarquia com a probidade do administrador deste Órgão.

Conforme ressaltamos em nossa anterior declaração de voto, o deficit orçamentário das Autarquias tem sido uma constante na Administração Federal anos seguidos.

Esse fato decorre das peculiaridades da economia do País. Realmente, embora o Brasil possa contar, por um lado, com grandes reservas de recursos naturais e uma elevada taxa de crescimento da mão-de-obra, conta, por outro lado, com um deficiente processo de formação de capital e baixa produtividade da mão-de-obra.

Esperamos que em futuro bem próximo, quando o Brasil se colocar entre as "nações desenvolvidas", a ocorrência de Autarquias deficitárias, com baixo índice de liquidez, por certo não mais se verifique.

Por enquanto o assunto diz respeito aos planos prioritários do Governo, cuja apreciação não nos parece oportuna ou cabível, quando o objetivo é o exame da probidade do administrador de um órgão operacional.

Vale ressaltar, isto sim, que as peculiaridades, quer de nossa economia, quer de nossa geografia, exigiram dos administradores do DNER boa dose de capacidade criativa e de adaptação para que, com limitados recursos, fossem atingidos resultados tão otimistas. Isto faz parte do chamado "milagre brasileiro";

Finalmente cabe ressaltar que o simples fato de o DNER obter financiamento dos órgãos internacionais de crédito, tais como o BIRD e o BID, por si só atesta a compatibilidade da situação econômico-financeira com o empreendimento que realiza, uma vez que é notória a exigência dos bancos internacionais relativamente à capacidade do tomador para saldar seus compromissos.

Uma informação que, no nosso entender, merece especial relevo é a de que cerca de 88% dos gastos da Autarquia destinam-se à construção, pavimentação e conservação de estradas de rodagem — à sua atividade fim, portanto. Assim, se há um passivo a descoberto, tranqüiliza-nos o conhecimento da destinação dos recursos, temos, em

contrapartida, mais uma rodovia por onde deslizará o progresso e que não aparece no ativo do balanço contábil.

O dimensionamento dos resultados desses investimentos para a economia do País exige um instrumento de análise macroeconômica bem mais complexo ou sofisticado, que não se satisfaz com um simples índice de liquidez ou com a verificação contábil de um deficit orçamentário.

Por outro lado, o que levou os inspetores do Tribunal à conclusão de que a contabilidade é inconsistente foi o seguinte:

1 — movimentação dos recursos pelo sistema de caixa única;

2 — a inclusão no orçamento, como Despesas Correntes, de receita do Fundo Rodoviário Nacional que, de acordo com o art. 4.º do Decreto-lei n.º 142, de 2.2. 1967, só poderia ser aplicada na construção, conservação e melhoramentos de rodovias integrantes do Plano Rodoviário Nacional; e

3 — o fato de o DNER incluir no "Realizável" as despesas antecipadas, conforme autorização contida no Decreto n.º 56 369, de 27.5.65.

O DNER esclareceu que os financiamentos externos, particularmente do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e do Banco Internacional de Desenvolvimento (BID), cobrem apenas 40%, aproximadamente, dos gastos dos programas, cabendo ao DNER o restante com recursos locais do seu orçamento.

Esclareceu, ainda, que o DNER, enquanto aguarda a liberação dos financiamentos, que é um processo demorado, abre uma conta vinculada específica e própria e transfere o númerário da conta comum do Órgão para essa conta específica e atende ao pagamento de 100% da despesa.

Por essa razão, quando são creditados os recursos de financiamento, as parcelas que caberiam ao financiador são transferidas para a conta de onde saíram os recursos do DNER para fazer face, mediante pagamento integral, à antecipação daquelas parcelas.

O representante do DNER pondera que se os inspetores do Tribunal tivessem solicitado esclarecimentos por ocasião da inspeção, com toda certeza haveriam de ter entendido o mecanismo das contas.

Esclarece, também, que esse procedimento foi adotado com vistas a evitar que o órgão executor dos programas governamentais fosse obrigado a aguardar a liberação dos recursos externos e retardasse ainda mais o progresso do País, pelo menos em uma de suas áreas.

É importante resaltar que as equipes de inspeção conquanto chamassem a atenção para o fato, não deram a ele a ênfase que pretende o Ministério Público. A propósito transcrevemos um trecho do relatório:

"em decorrência da perrogativa concedida ao DNER no Decreto n.º 56 369/65 para realização de despesas antecipadas, bem como do fato de os depósitos concernentes a financiamentos não se terem restringido às contas bancárias próprias, resultou que a aplicação dos recursos da autarquia foi feita no sistema de "caixa única", não havendo uma vinculação rígida do numerário às despesas específicas *que, entretanto, foram classificadas nos respectivos créditos e de acordo com a finalidade dos empréstimos obtidos*" (Grifamos);

Conforme também já havíamos ressaltado, anteriormente, o Decreto n.º 142/67 foi revogado expressamente pela Lei n.º 5 356, de 17.1.67, não mais persistindo, portanto a vedação nele contida.

Por outro lado, o sistema de "caixa única" não encontra qualquer impedimento legal. Aliás, esse foi o sistema implantado pela Lei n.º 4 320, de 17.3.64, adotado por toda a Administração, sem que tenha causado qualquer dificuldade ao controle.

Quanto à classificação das despesas antecipadas no "Realizável" até que se con-

cretizem as indenizações correspondentes às antecipações autorizadas (art. 2.º do Decreto n.º 56 369, de 27.5.65), parece-nos razoável. É uma situação peculiar, que decorre de autorização e a impugnação é de ordem conceitual. Ao analista é facultado jogar com as contas que julgar necessário. Nada impede que, para efeito de análise, o auditor considere aqueles valores como "Pendente".

O que nos parece de maior importância, no caso, é que nenhum elemento foi subtraído ao exame da equipe de inspeção, pelo contrário, os relatórios consignam o seguinte:

"na oportunidade, a Comissão pede vênia para consignar a impressão favorável deixada pelas atenções com que foi recebida pela alta direção do órgão sob inspeção, e suas preocupações no sentido de que nada faltasse para o bom andamento dos trabalhos".

Mesmo que se considere impropriamente classificado o saldo da conta no "Realizável", não concordamos que se considere o fato uma irregularidade grave. Em muitos casos, nas empresas, as contas do "Pendente" também poderiam estar no "Realizável". De onde se conclui que é razoável a aceitação de uma conta ou no "Pendente" ou no "Realizável". Essa classificação não tem o rigorismo de uma classificação orçamentária. Além do mais, a autorização contida no Decreto n.º 56 369/65, assegurando o ressarcimento da despesa, dá margem a que se aceite o procedimento adotado pela Autarquia.

Portanto, resumindo as nossas conclusões, neste item, temos:

1. Não tem nenhuma significação a análise da situação do DNER a partir do índice de liquidez, pelos seguintes motivos:

a) trata-se de Autarquia Federal cujos investimentos são decorrentes do Programa de Governo e, portanto, imprescindíveis à segurança nacional e ao processo de desenvolvimento do País;

b) tendo em vista a origem da receita da Entidade, o índice deve variar com a época em que se faz a análise, se no início do exercício, quando ainda não foram gastos os recursos orçamentários, ou no final, quando esses recursos devem tender a zero;

e) se os compromissos decorrem de financiamento a longo prazo, o baixo índice de liquidez nada significa; e

d) foi utilizado um instrumento de análise microeconômico, próprio para a análise de empresas privadas, cujo objetivo é maximizar os lucros, e não para uma Autarquia que realiza investimentos públicos e cujos bens, no caso as estradas, não se incorporam ao seu patrimônio.

2. O deficit orçamentário das autarquias, do modo geral, e do DNER, em especial, decorre das peculiaridades da economia do País, não podendo, portanto, ser imputado ao administrador operacional que deve cumprir os programas do Governo; e

3. é razoável a classificação das despesas antecipadas no grupo "Realizável" uma vez que, ocorrendo o reembolso, no exercício seguinte, conforme constatou a inspeção, a Entidade procede à regularização na Contabilidade. O que é mais importante, no caso, é o correto saldo da conta e o seu reconhecimento imediato, uma vez que o nome identifica a operação.

II

RESPONSABILIDADES PENDENTES

Declara o Ministério Público que o "rol das responsabilidades é bastante exagerado", concluindo pela citação de todos os responsáveis, independentemente do valor ou da natureza dos débitos.

Cabe-nos transcrever o pronunciamento da Equipe de Inspeção sobre referidas responsabilidades (Relatório sobre as contas de 1971, fls. 40/41):

"Desde o relatório de 1968 esta Comissão sugeriu a fixação de prazo para a re-

gularização da conta "Suprimentos Especiais a Comprovar — sistema de compensação — face aos *esclarecimentos de que os valores remanescentes desde 1960, correspondem a processos de comprovação apresentada 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 reposição e recolhimento 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).

De acordo com o exame a que procedeu a 3.ª IGCE, apenas quatorze responsáveis não tiveram solucionada a sua situação (exercícios de 1965, 1970 e 1971), significando que o DNER continua adotando as medidas necessárias para a regalarização das responsabilidades pendentes, que, até a data da instrução do processo, importavam em apenas Cr$ 46.215,88.

Das citações propostas pela 3.ª IGCE não estamos de acordo com a de Geraldo Magela Ribeiro (exercício de 1965).

Conforme esclarece a titular da 3.ª Inspetoria-Geral, o desfalque praticado por Geraldo Magela Ribeiro foi apurado no levantamento anual das contas do DNER, que promoveu a responsabilidade, administrativa, penal e civil do responsável, efetivando-se o seqüestro dos bens encontrados. Tendo em vista o tempo decorrido, cabe solicitar ao DNER esclarecimento sobre o efetivo ressarcimento do valor do desfalque à Fazenda Pública.

Quanto à requisição de tomada de contas especial do Tesoureiro-Auxiliar Itamar Muniz Filho, parece-nos não caber o levantamento das contas do referido servidor.

Conforme verificamos no exame das peças dos inquéritos administrativos e policial, que constituem o Anexo III, foram identificados e presos os culpados, já condenados.

Por outro lado, foi constatado que, por ocasião do assalto, o seguro de fidelidade funcional do Tesoureiro estava vencido. Esse fato, porém, nenhum nexo tem com a ocorrência, uma vez que o segurador só responde por ato de infidelidade funcional do segurado no exercício do cargo ou função, hipótese que não ocorreu.

Em face de todo o apurado, o Vice-Diretor-Geral do DNER, por despacho de 25.10.71, aprovou as conclusões da Procuradoria-Geral do referido Órgão que propôs o arquivamento do primeiro inquérito administrativo, uma vez identificados e presos os responsáveis pelo assalto, conforme consta do relatório do inquérito policial, entendendo nula a suspensão preventiva aplicada ao Tesoureiro-Auxiliar Itamar Muniz Filho, uma vez que nenhuma participação teve no delito.

Quanto ao segundo inquérito, propõe a pena de repreensão ao referido servidor, porque este por si deveria providenciar a renovação da fiança extinta.

Não antevemos, portanto, razão para requisição da tomada de conta especial do Tesoureiro-Auxiliar Itamar Muniz Filho, vítima de assalto à mão armada.

Concluindo:

a) estão sendo tomadas providências pela direção do DNER para regularização das contas, conforme declara a equipe de inspeção, que, até a data da instrução do processo, importavam em apenas Cr$ 46.215,88;

b) não cabe a citação de Geraldo do Magela Ribeiro, responsável por desfalque apurado no levantamento anual das contas do DNER, uma vez que a Autarquia promoveu a responsabilidade administrativa, penal e civil do servidor, efetivando-se o seqüestro dos bens encontrados. Cabe, isto

sim, solicitar esclarecimento sobre o efetivo ressarcimento do valor do desfalque à Fazenda pública;

c) não cabe a requisição da tomada de contas especial do Tesoureiro-Auxiliar Itamar Muniz Filho, vítima de assalto à mão armada, uma vez que foram identificados e presos os autores do assalto, conforme se comprova no relatório do inquérito policial, tendo ficado evidenciado que o referido Tesoureiro-Auxiliar nenhuma participação teve no delito;

d) devem ser formados processos em apartado para apuração de débitos remanescentes, dos responsáveis secundários: José de Ribamar Dominici; Fernando A.A. Xavier de Souza e, solidariamente, os Engenheiros Fernando A.A. Xavier de Souza Arthur Fonseca de Oliveira, Eduardo Torres Lopes e José Ribamar da Silva Seabra (exercício de 1965); Wilson Sales Brasil, pelo valor de um rádio transreceptor no total de Cr$ 3.225,60 (exercício de 1971), Francisco Fernandes e Yeschitaka Yoroanma;

e) não cabe responsabilizar os dirigentes principais do DNER, que movimentaram recursos da ordem de muitos milhares de cruzeiros, que dirigiram a execução de obras de norte a sul do País, que empreenderam obras como a Ponte Rio—Niterói, e a Transsamazônica, por falhas de responsáveis secundários que, na maioria das vezes, atuavam em localidades distantes e, portanto, de acompanhamento difícil, só podendo ter conhecimento das irregularidades praticadas por ocasião do levantamento das contas;

f) devem ser solicitados esclarecimentos sobre:

1. o responsável pela parcela de Cr$ 1.575,03, do débito de Cr$ 4.185,88, atribuído a Messias T. de S. Marinho, conforme processos n.os 48 557/62 do DNER;

2. sobre o efetivo ressarcimento à Fazenda Nacional do desfalque praticado por Geraldo do Magela Ribeiro; e

3. o desconto em folha, no valor de Cr$ 4.123,22, determinado em 16.8.71, de José Barcelos.

III

COOPERATIVA DOS RODOVIÁRIOS LTDA.

Em cumprimento da diligência ordenada pelo Tribunal, foi realizada a auditoria na Cooperativa dos Rodoviários Ltda., conforme Relatório de Auditoria da Divisão de Auditoria da Inspetoria-Geral de Finanças do Ministério dos Transportes.

Referida Cooperativa é uma sociedade de natureza civil e rege-se de conformidade com as disposições da Lei n.º 3 764, de 16.12.71, que definiu a Política Nacional de Cooperativismo e instituiu o regime jurídico das sociedades cooperativas. Está sujeita à fiscalização e ao controle do INCRA, entidade do Ministério de Agricultura, a qual encaminha, anualmente, o Relatório e os Balanços do exercício, acompanhados do parecer da firma de auditoria independente.

Conforme consta do Relatório da Divisão de Auditoria, foi feito um exame minucioso do Contrato n.º PG/SJ 90/67 e de seus aditivos, celebrados entre o DNER e a referida Cooperativa — objetivando a prestação de serviços de assistência médico-hospitalar e dentária aos servidores do DNER — não só quanto a seu fundamento legal (Decreto n.º 55 892, de 1.4.65 e Portaria n.º 608, de 26.10.65, do então Ministro da Viação e Obras Públicas, como quanto a sua correta execução.

Concluiu o Sr. Ministro de Auditoria da IGF do Ministério dos Transportes pela regularidade da execução do mencionado Contrato e de seus aditivos, não só da parte da Cooperativa dos Rodoviários Ltda., no que se refere ao cumprimento de seu objeto, como também do DNER no tocante ao cumprimento de suas obrigações financeiras dele decorrente.

Conclusão:

1. embora sendo uma sociedade civil, e não estando sob a jurisdição da IGF do Ministério dos Transportes, foi feita a auditoria determinada pelo Tribunal, e encaminhada cópia do relatório informando que:

a) os recursos que a Cooperativa recebe do DNER são decorrentes do contrato (PG/SJ-90/67 e de seus aditivos) celebrado com aquela sociedade civil, objetivando a prestação de serviços de assistência médico-hospitalar e dentária aos servidores do DNER;

b) foi feito minucioso exame do contrato principal e seus aditivos não só quanto a seu fundamento legal como quanto a sua correta execução, donde se concluiu pela regularidade da execução não só da parte da Cooperativa como também do DNER;

c) não existe amparo legal para a requisição das contas da Cooperativa, uma vez que ficou esclarecido que o DNER não subvenciona a sociedade mas paga por serviços prestados.

IV

DOS CONTRATOS

O Ministério Público alega, que a programação era falha, havendo, no seu entender, injustificadas prorrogações, com inovação nos serviços e com reajustamento de preços, nos quais não se teria demonstrado a adequada aplicação aos índices de correção monetária. Ressalta, ainda, a falta de publicação dos contratos.

A 3.ª Inspetoria-Geral de Controle Externo examinou minuciosamente a matéria confrontando os relatórios de Inspeção com as justificativas apresentadas pelo DNER e as demais peças das Tomadas de Contas tendo, inclusive, solicitado parecer dos Engenheiros deste Tribunal.

O Sr. Diretor-Geral do DNER pondera que a maioria dos contratos mencionados pela Equipe de Inspeção foram celebrados antes de 1964, época em que se achava em vigor o Decreto n.º 39 257, de 28.5. 56, que aprovou o Regulamento de Contas da Autarquia.

De acordo com o disposto no artigo 3.º daquele Regulamento, norma especial que disciplinava o movimento orçamentário e financeiro da Entidade entendia o DNER que a única formalidade essencial à eficácia e validade dos contratos era a sua aprovação pelo Conselho Executivo do Órgão, não exigindo ou impondo a publicação oficial. A par disso o Tribunal, com fundamento no disposto no artigo 46 da Lei n.º 830/49, jamais impugnou ou fez reparos ao apreciar contratos do DNER constantes de suas anteriores prestações de contas.

Por outro lado a administração da Entidade que já se habituara com a publicação dos contratos (o Tribunal nunca os havia impugnado), pondera que a partir de 1967 é controvertida a matéria relativamente à obrigatoriedade da referida publicação por entenderem, alguns, que as disposições dos artigos 134, §§ 1.º e 2.º do Decreto-lei n.º 200/67, dispensam aquela formalidade, uma vez que aos participantes de licitação era facultado o conhecimento dos termos do contrato celebrado.

Com o advento do Decreto n.º 73 140, de 9.11.73, regulamentando o Título XII do Decreto-lei n.º 200/67, é obrigatória a publicação apenas do resumo dos contratos, exigência que o DNER vem cumprindo.

Hoje o DNER, ao publicar os editais de licitações, já pública uma minuta dos contratos.

Portanto, se houve falha do DNER, houve, por outro lado, omissão do Tribunal na fiscalização, num prazo razoável, quando, então, teria feito a recomendação que, certamente, seria acatada. Após o conhecimento dos procedimentos de controle,

aquele Órgão vem cumprindo as exigências.

Quanto à alegação de que a programação era falha, estamos de acordo, até certo ponto, com a equipe de inspeção e com o representante do Ministério Público. Não podemos, porém, atribuir aos dirigentes do DNER a responsabilidade por essa imprevisão.

Aliás, o ressurgimento da figura do caso imprevisto, que dá origem ao reajuste decorrente de dificuldades materiais encontradas ao executar o contrato, data de 1916, quando, em França, deliberou o Conselho do Estado, no caso Cia. Générale d'Eclairage de Bordeux, que se viu impossibilitada de cumprir o controle por razões não previstas.

A essa famosa decisão outras se seguiram e, assim, o Conselho de Estado construiu a "teoria da imprevisão", cujos princípios vêm sendo discutidos não só por administrativistas mas também por civilistas (Saint Marc, *De l'imprévision dans les contrats administratifs*, p. 67).

O problema foi tratado de forma expressa pelo Código Civil Italiano, de 1942, ao estabelecer no seu art. 1 664: "Se no curso da obra se manifestam dificuldades de execução derivadas de causas geológicas, hidráulicas ou similares e não previstas pelas partes, que convertem em notoriamente mais onerosa a prestação do contratista, este tem direito a uma compensação equitativa". É evidente que esta disposição legal tem caráter simplesmente enunciativo, já que estabelece além das causas geológicas e hidráulicas as causas similares. É do notar-se que as causas a que alude o art. 1 664 do Código Civil Italiano são aquelas não previstas pelas partes, não sendo o mesmo que causas extraordinárias.

J. Montmerle em *Passation et Execution de Marches de Trenaux Publics*, Paris, 1966, p. 184, cita os ensinamentos de Spota em sua obra onde diz que: "se os trabalhos de escavação (ou remoção de terra) foram contratados entre as partes com a intenção comu mde que as a extrair sejam de natureza análoga à que foi revelada pela sonda, tem direito a contratante a um preço novo se o terreno encontrado difere completamente do que foi previsto."

O eminente administrativista Marcello Caetano após haver demonstrado que a jurisprudência e a legislação portuguesas também não ficaram alheias quanto aos efeitos jurídicos do caso imprevisto, argumenta:

"Pergunta-se agora: os diplomas legislativos publicados constituem providências excepcionais ou a aplicação de um princípio geral de Direito Público?

Em nossa opinião a facto de, embora por diplomas diversos e em diferentes épocas, terem sido abrangidos todos os contratos administrativos em que a solução da imprevisão se impunha, e de as regras adotadas se fundarem na necessidade social de assegurar a justiça comutativa nos contratos a longo prazo cuja execução seja perturbada por casos imprevistos revela que estamos perante *um princípio geral de Direito administrativo*" (o grifo é do original — *Manual de Direito Administrativo*, id., Portugal, 1965, p. 340/341).

Portanto, ainda que os contratos em exame não tivessem a cláusula de reajustamento, este seria legítimo diante do princípio geral de direito administrativo, conforme demonstrou o ilustre jurista Marcello Caetano.

Conforme verificamos, a imprevisão em projetos de obras não é privilégio brasileiro, mesmo as nações desenvolvidas enfrentam o problema dando a ele o tratamento adequado.

Da mesma forma a ausência de dados geotécnicos não é característico do imenso e, até bem pouco tempo, quase desconhecido, território brasileiro, uma vez que o direito positivo Italiano, em 1942, consagra a regra.

A aparência de sensacionalismo que envolve o presente caso deriva da circunstância de os fatos se verificarem numa época em que o Governo concentrou seus esforços no setor de transportes, quando inúmeras obras foram iniciadas ao mesmo tempo, dezenas de contratos firmados, a par da conjuntura política e administrativa do momento.

Mais uma vez entendemos que é necessário situar os fatos dentro da conjuntura política, administrativa e econômica, para julgarmos dentro da realidade que os envolveram.

O DNER, como toda a Administração, estava carente de reforma, porque a Nação estava em crise política e administrativa, que culminou com a Revolução de 1964.

A partir de então, isto é, da Revolução de 1964, temos observado um esforço conjunto com viva tendência ao restabelecimento do processo, da organização da ordem.

Era tão necessária e urgente a reforma que três anos após a revolução, ou seja, em 1967, foi publicado Decreto-lei n.º 200, de 25.2.75, que estabeleceu as diretrizes e bases da Reforma Administrativa.

Ora, a necessidade de se implantar uma reforma administrativa não surgiu no dia imediatamente anterior à publicação das diretrizes para essa reforma, nem no mês anterior, nem no anterior. Os motivos surgiram muitos anos antes de se concretizarem as medidas preliminares. Todos os setores da administração estavam carentes de planejamento, de controle, de organização. E fazia parte dessa conjuntura, desse quadro, o DNER e, por que não dizer, o próprio sistema de controle.

Pois bem, o DNER, então, não dispunha de projetos finais de engenharia para a execução de obras a seu cargo. Quando dispunha de anteprojetos, estes eram falhos, uma vez que o Brasil não contava com técnica apropriada para realizar análises geológicas e os regimes dos rios muitas vezes eram desconhecidos, a par de muitas outras dificuldades, que impossibilitavam a mínima margem de segurança para os projetos. Em conseqüência, as obras eram contratadas por preços unitários, baseados em tabelas oficiais, e os preços globais eram apenas estimados, tendo em vista os créditos disponíveis, pois a precisão do seu volume só se dava com o andamento dos trabalhos. Em todos os contratos estava expressa a cláusula de reajustamento, tendo em vista não só a desvalorização da moeda mas, sobretudo, as dificuldades derivadas de causas geológicas, hidráulicas ou similares, encontradas durante a execução da obra.

Aliás, essa modalidade de empreitada por preços unitários está consagrada, expressamente, no Decreto-lei n.º 200/67 quando dispõe:

"Art. 132. As licitações para obras ou serviços admitirão os seguintes regimes de execução:

I — empreitada por preço global

II — empreitada por preço unitário

III — administração contratada"

Portanto, na empreitada por preço unitário o valor global não tem o sentido técnico de fixar o custo total a pagar, sendo este, pois, estimativo.

Como já dissemos, as metas prioritárias do Governo e, entre elas, a de dotar o País de estradas de rodagem compatíveis com as metas de desenvolvimento e crescimento da produção, exigiu um grande esforço de investimento no Setor, e, como conseqüência, viu-se a administração diante da necessidade de passar a contar com projetos finais de engenharia. Foi, então que o Governo Brasileiro, dando os primeiros passos nesse sentido, obteve o financiamento e assistência do Banco Mundial e contratou com firmas estrangeiras, através do GEIPOT, projetos para algu mas rodovias no Brasil.

Esclarece o DNER que, enquanto os projetos estavam sendo elaborados, as obras contratadas anteriormente foram paralisadas. Uma vez obtido o projeto final, já agora envolvendo novas especificações para o dimensionamento do pavimento e novos materiais a serem empregados, foram reiniciados os trabalhos aproveitando, quando fosse conveniente ao interesse dos serviços, os contratos com as firmas que já se encontravam no canteiro de obras — com os trabalhos interrompidos, em decorrência da nova política de Governo — mediante termos aditivos com os reajustamentos necessários tendo em vista o novo projeto, naturalmente mais de acordo com as modernas técnicas relacionadas com as obras.

Aqui é importante ressaltar que os aditivos decorrentes da variação da quantidade e da desvalorização da moeda, respeitaram sempre os preços unitários propostos nas licitações e observaram corretamente os índices oficiais para os respectivos cálculos, contrariamente ao que entendeu o Senhor Procurador.

Por exemplo, quando os trabalhos de terraplanagem foram aumentados em determinado número de metros cúbicos, o aumento da despesa foi sempre correspondente ao preço unitário inicial, atualizado de acordo com os índices oficiais, multiplicado pelo nvmero de metros cúbicos adicionados.

O DNER esclarece, ainda, que, no período de 1965 a 1969, foi utilizado o chamado índice econômico de preços para Evolução dos Negócios, da Fundação Getulio Vargas. A partir daquele exercício, nos termos da Portaria Ministerial n.º 1 206/68, a mesma Fundação passou a calcular, a pedido do DNER, índices particularizando os trabalhos rodoviários. Assim, foi estabelecida a publicação mensal dos chamados índice de Terraplanagem, Índice de Obras de Artes Especiais, Índice de Pavimentação, Índice de Consultoria.

Ficou claro, portanto, com a exposição do DNER, que o referido Órgão não estava obrigado, como entendeu o Sr. Procurador, a obedecer os critérios estabelecidos na Portaria nº GB/32, de 18.3. 1968, dirigida aos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério da Fazenda.

Os Engenheiros do Tribunal, no parecer emitido em 28.2.1974 último, aceitam os critérios utilizados pelo DNER.

Nenhum dos contratos apontados pela inspeção como tendo-se elevado grandemente em confronto com seu valor primitivo, foi feito a preço global, mas baseado em Tabelas Oficial de Preços, ou por preços unitários.

Portanto, o que se deve verificar é se o preço unitário inicial multiplicado pelas quantidades (folhas de medição) correspondem ao valor pago. Ora, se são aceitas as folhas de medição e se os preços foram atualizados de acordo com os índices fornecidos pela Fundação Getulio Vargas, seria incoerência impugnar o contrato porque o preço estimativo inicial se elevou grandemente em confronto com seu valor final.

Conforme ficou exuastivamente esclarecido, os preços totais, tanto do início, como dos aditivos, estavam mais vinculados à previsão orçamentária e à estimativa para efeito de reserva de créditos. Ora; não se podia empenhar além dos créditos disponíveis por ocasião da celebração dos contratos, porém com a liberação de maior crédito as obras poderiam continuar, reforçando-se o empenho sem, contudo, alterar o preço unitário. Portanto, pagou-se o que foi produzido pelo preço contratado inicialmente. Seria absurdo pretender-se que, uma vez atingido o valor *estimado*, fosse encerrado o contrato e providenciada nova licitação para prosseguimento da obra.

Quanto ao limite de 40% previsto no Regulamento das Contas do DNER para contratos de empreitadas, a Autarquia es-

clarece que sempre foi observado, sendo que, quando houve exceções, que foram raras, foram formados processos para autorização do Sr. Ministro competente.

O mesmo ocorrendo em relação à dispensa de licitações que contou, inclusive, com autorização Presidencial.

A partir de 1967, com os Decretos n.º 60 407 e 60 706, foi fixado um limite máximo de 35% sobre os preços unitários para os reajustamentos, a partir da data da assinatura dos contratos.

Estabelece o Decreto n.º 60 706, de 9.5.1967, nos seus itens I e II, do artigo 1.º:

"I — No caso de contrato assinado após a vigência do decreto-lei citado (refere-se ao Decreto-lei n.º 185, de 27.2.67), o total dos reajustamentos não poderá exceder de 35% dos *preços unitários* vigentes para pagamento dos serviços a executar (Grifamos).

II — No caso de contrato assinado antes da data da publicação do referido decreto-lei, os reajustamentos a serem concedidos após aquela data não poderão ultrapassar de 35% dos preços unitários originais reajustados, na data mencionada, pelos critérios até então vigorantes.

Ressalte-se que o limite de 35% é para preços *unitários* e não para preços finais. A limitação não se refere aos reajustes em decorrência do aumento do volume da obra.

Ademais o DNER ressaltou que a equipe de inspeção não se apercebeu de que estão previstas duas hipóteses:

a) contratos assinados depois do advento do Decreto-lei n.º 185, de 23.2.1967; e

b) contratos assinados antes do advento do Decreto-lei n.º 185, 23.2.67.

Na primeira hipótese, o preço unitário não poderá sofrer reajustamentos superiores a 35%, enquanto a 2.ª hipótese estabelece que os contratos anteriores terão os preços unitários reajustados pelos critérios antigos até a data do Decreto-lei n.º 185 e a partir daí poderão sofrer outros reajustes (dos preços unitários) até 35%.

Esclarece o DNER que tais dispositivos foram integralmente cumpridos tendo demonstrado os cálculos de casos mencionados no Relatório de inspeção juntando fichas individuais relativas aos diversos processos examinados, bem como juntou recursos de firmas solicitando reajustamento maior, todos indeferidos.

Às folhas 36 e 40 das justificativas o DNER demonstra a evolução do contrato n.º 694/63, iniciado a Cr$ 1.700.000,00 e concluído a Cr$ 10.681.271,00 (valor a preços iniciais) que, atualizados de acordo com os reajustamentos permitidos, teve o preço final em 1971 de Cr$ 63.950.795,00. Portanto, a diferença entre Cr$ 10.271,00 — Cr$ 1.700.000,00 ou, seja Cr$ ..... 8.981.271,00 corresponde a reajustamentos em decorrência do aumento do volume da obra e a diferença entre Cr$ 63.950.795,00 — Cr$ 10.681.271,00 ou seja, Cr$ .... 53.269.524,00 corresponde aos reajustamentos em face dos índices de correção.

Se dissermos simplesmente que o contrato n.º 694/63 evoluiu de Cr$ ..... 1.700.000,00 em 1963, para Cr$..... 63.950.795,00 em 1971, não poderemos fazer uma idéia do volume da obra acrescida ao contrato, uma vez que o último valor contém as distorções características provocadas pelas oscilações dos preços. Porém se fizermos os cálculos a preços constantes (iniciais) dizemos que o contrato evoluiu de Cr$ 1.700.000,00, em 1963, para Cr$ 10.681.271,00 em 1971, o que nos permite noção exata do volume acrescido.

É natural que a equipe de inspeção, sem as explicações complementares, não tivesse alcançado a mecânica dos cálculos, porém, o que não entendemos, é o motivo da não aceitação, pelo representante do Ministério Público, depois das justificativas apresentadas.

Se as cláusulas de reajuste não estivessem previstas nos contratos, diríamos que

o Ministério Público assume, em 1975, a posição da Corte de Cassação da França que, em contraste com a jurisprudência do Conselho de Estado, manteve-se fiel ao *pacta sunt servanda*: "Malgré les cyclones économiques (et monétaires) provoqués par les deux guerras mondiales, la Cour de Cassation a maintenu su solution de principe." (Carbonnier, II, p. 494).

Porém, o procedimento do nosso Ministério Público nem é compatível com a austeridade da Corte Francesa uma vez que, como já foi dito, a cláusula de reajuste está prevista nos contratos em exame.

As obras foram realizadas de acordo com os projetos finais de engenharia e os preços unitários foram atualizados de acordo com os índices oficiais.

Portanto, se a atualização do preço unitario foi feita de maneira correta e o custo total calculado de acordo com o volume realizado, não vemos em que possa ter sido prejudicada a Administração.

Argumenta o DNER que os acrescimos nos contratos estipulados foram a bem do serviço público e sempre mais vantajosos para os cofres da União.

A própria equipe de inspeção declara:

"É bem verdade que os sucessivos aditamentos processados com base nos preços iniciais contratados, e reajustados de acordo com o percentual máximo permitido são sempre inferiores ao custo de serviços contratados em nova licitação, à época da solicitação."

Portanto, houve vantagem para a União, foi observado o disposto no art. 797 do RGCP, não se configura a hipótese do item IV da Lei n.º 4713, de 29.6.65, citada pelo Ministério Público e que, novamente transcrevemos:

"Art. 4.º São também nulos os seguintes atos ou contratos, praticados ou celebrados por quaisquer pessoas ou entidades referidas no art. 1.º:

.....

IV — As modificações ou vantagens inclusive prorrogações, que forem admitidas, *em favor do adjudicatário,* durante a execução dos contratos de empreitada, tarefa ou concessão de serviço público, sem que estejam previstas em lei ou nos respectivos instrumentos; (grifamos).

....."

Ora, os contratos previam os reajustamentos e estes foram feitos sempre no interesse da Administração, uma vez que, realizada nova licitação, os preços unitários seriam maiores conforme, aliás, verificou a equipe de inspeção, a par dos prejuízos que adviriam para a economia do País com o retardamento das obras, cujo montante seria de difícil precisão, mas do qual se pode fazer uma idéia.

Apenas para exemplificar vamos supor, com muito otimismo, um prazo de dois meses para a publicação do edital, realização da licitação, julgamento, assinatura de contrato e a instalação da empresa no canteiro de obras que, por sua vez, implica no recrutamento de operários, construção de abrigo para máquinas e equipamentos e mesmo para operários, transporte das máquinas e equipamentos a par de outras providências.

Admitindo-se, também, aleatoriamente, que fossem em número de 12 os casos de aditivos que ensejariam novas licitações, teríamos um total de 24 meses (12 x 2) de paralisação das obras, o que, em matéria de custo para a economia muito pode significar.

Para se ter uma melhor visão convém lembrar um aspecto interessante. O Brasil teve iniciadas a aceleração de seu desenvolvimento econômico devido ao processo de substituição de importações.

O grande desenvolvimento econômico do início do processo, com a ampliação anual elevada dos níveis de produto real provocou nos empresários expectativas de amplas elevações da demanda no futuro,

gerando grandes estímulos nos investimentos.

Ao longo dos anos, acentuando-se a partir de 1961, evidenciou-se que o processo de substituição de importações teve sua dinâmica reduzida devido à redução gradativa das áreas onde poderia incidir.

Para manter a taxa de crescimento do produto o Governo, entre outras medidas, deveria incrementar a demanda interna.

Ora, a ampliação da demanda interna, a par de outros expedientes só se faria com a integração do mercado através dos transportes.

Portanto, com a concentração de esforços no setor transportes, a par de outras tantas medidas, o Governo Revolucionário conseguiu impulsionar a economia do País.

Cabendo acrescentar, ainda, que 65% do transporte no Brasil é feito pelas rodovias, conforme bem acentuou o Ex.mo Sr. Ministro Wagner Estelita Campos em sua declaração de voto sobre as Contas do Governo relativas ao exercício de 1974.

Justifica-se, portanto, que o Administrador tenha optado pela solução pragmática, buscando sempre o processo mais vantajoso para a União, que levou mais imediatamente aos resultados.

Foram situações de fato enfrentadas pelo DNER quando o País, estimulado, se preparava para travessia em direção a uma nova etapa onde se colocaria entre as nações em franco desenvolvimento.

Por outro lado, explica o DNER, que é praxe contar-se o prazo dos contratos de obras em dias de efetivo trabalho, tendo em vista as suas características.

Argumenta, ainda, que o prazo de cinco anos prendia-se ao sistema financeiro e orçamentário vigente na época.

Do contexto dos dispositivos do RGCP pode-se concluir que as obras em andamento não deveriam ser paralisadas, eis que eram dispensadas as formalidades para a prorrogação de prazos para a conclusão.

Ora, uma vez admitido o aditivo com aumento da quantidade a ser construída, deve-se entender que o prazo não poderia ser o inicial.

Na falta de dispositivos legais específicos no direito positivo nacional que disciplinem as situações peculiares que envolvem os contratos para esse tipo de obras, entendemos que podem ser aceitas as construções jurídicas propostas pelo DNER a partir do disposto no velho RGCP.

Não vamos repetir aqui todas as justificativas apresentadas pelo DNER em relação a cada contrato examinado pela equipe de inspeção, uma vez que já foram todas estudadas pela operosa Inspetora-Geral, então em exercício, da 3.ª IGCE.

Tendo em vista, porém, o que consta do § 1.º, do Título III, fls. 5 e 6 do parecer do Sr. Procurador, transcrevemos a seguir, as justificativas da Autarquia, a respeito daquela impugnação:

"O termo de Aditamento e Re-Retificação PG. 321/71 — T. Ad., de fato inseriu no contrato PG 11/70, serviços de demolição das pontes existentes, enrocamentos e prolongamentos de muros laterais, mas em cumprimento à Resolução n.º 390/71 do Conselho Administrativo do DNER, constante às fls. 605 do processo 42 500/69 — 2.º volume visto a competência do órgão deliberativo na forma do disposto no item 2, inciso I, do art. 42 do Regimento do DNER, aprovação pelo Decreto n.º 68 423, de 25 de março de 1971.

Quanto à exigência do TCU referente ao prazo consignado naquele termo aditivo, não há que se falar em extemporaneidade na sua formalização, visto que a prorrogação referida nada mais é do que um ato declaratório de situação preexistente observado o prazo de conclusão configurado na Medição Final dos Serviços (fls. 326 do processo 3.º volume), que é de 31.9.70. Relativamente ao aumento do valor contratual é óbvio que tivesse que ser eleva-

do, face a inclusão de novos serviços, de acordo com a Resolução acima referida. Importante é que os preços unitários considerados para aqueles novos serviços estavam à época dentro dos parâmetros da Tabela de Preços do DNER."

Os serviços de demolição de pontes, conforme verificamos em nosso estudo relativo a outro contrato, algumas vezes eram realizados pelos Distritos Rodoviários. Naturalmente, por essa razão não constou da licitação do contrato original. Quando, porém, por qualquer motivo o DNER não podia realizar, então a firma contratada fazia também esse serviço. Isso ocorria, às vezes, por dificuldade de mobilização do DNER, ou, para não atrasar a obra.

Conforme explicou o DNER o aditivo referido no parecer acima foi feito para regularizar o pagamento de serviços já realizados anteriormente, observando o prazo de conclusão configurado na Medição Final. O DNER diz que foi apenas um ato declaratório, o que corresponde a uma atestação dos serviços já prestados, antes de encerrado o contrato, embora depois de realizados os serviços.

Embora não esteja perfeito sob o ponto de vista jurídico, podendo por isto merecer uma recomendação no sentido de que sejam evitadas essas situações, entendo que está perfeitamente justificado este caso, considerado dos mais graves pelo representante do Ministério Público. Ressaltando-se, ainda, que a medida foi autorizada pelo Conselho Administrativo e não pelo Diretor-Geral do DNER.

Concluindo nosso entendimento relativamente a este item, temos:

a) a imprecisão dos anteprojetos não pode ser imputada aos dirigentes do DNER, uma vez que decorriam do estágio de evolução tecnológica nacional que não dispunha, na época, de condições técnicas para realização de análise de geodésia e geotécnica, bem como para estudos dos regimes de rios, das chuvas e outros dados similares;

b) a imprecisão dos anteprojetos por falta de dados geotécnicos deu causa a constantes reajustes em face de dificuldades materiais encontradas durante a execução dos contratos;

c) a Lei n.º 4 563, de 11.11.1974, criou o Conselho Nacional de Transportes, presidido pelo Ministro da Viação e Obras Públicas e constituído, dentre outras autoridades, de um representante do Estado-Maior das Forças Armadas;

d) em face da nova política do Governo em relação aos transportes houve necessidade de o DNER passar a contar com projetos finais de engenharia e os primeiros passos nesse sentido foram dados em 1965, quando, obtendo financiamento do Banco Nacional, o DNER contratou a projeção de algumas rodovias, embora somente a partir de 1967 passasse a contar efetivamente com projetos finais para as suas obras;

e) enquanto estavam sendo elaborados os projetos finais de engenharia, várias obras contratadas anteriormente foram paralisadas e, uma vez obtido o respectivo projeto, envolvendo novas especificações, foram reiniciados os trabalhos aproveitando os contratos com as firmas que já se encontravam no canteiro de obras, desde que aceitassem o reajustamento mediante termo aditivo, mantendo, porém, os preços unitários oferecidos na licitação, portanto, com vantagens para os cofres públicos;

f) os aditivos decorrentes da variação da quantidade e da desvalorização da moeda respeitaram, sempre, os preços unitários propostos nas licitações e observaram corretamente os índices oficiais para os respectivos cálculos;

g) a aplicação dos índices de reajustamentos foram considerados corretos pelos Engenheiros do Tribunal;

h) os contratos apontados na inspeção como tendo-se elevado grandemente em re-

lação ao preço final, foram baseados em tabela oficial de preços ou por preços unitários e nunca por preço global, sendo esta última modalidade impraticável, ainda, no Brasil, por falta de condições técnicas para precisão dos projetos;

i) os preços globais, portanto, eram apenas estimativos e não tinham o sentido técnico de fixar o total a ser pago. Isto significa que, quando se faz uma licitação para a execução de obra por preço unitário, os licitantes já sabem que o preço global é apenas estimativo e pode variar. Paga-se então o total executado, de acordo com as folhas de medição, pelo preço unitário;

j) foram observados os índices oficiais para reajustamentos bem como os percentuais de 35% para os preços unitários a partir da vigência do Decreto-lei n.º 185/67;

l) se, em lugar de reajustamento, através de aditivos, fossem feitas licitações, a obra seria mais onerosa para a Administração, uma vez que os preços unitários vigentes eram superiores aos preços unitários mantidos pelas firmas;

m) ainda com os projetos finais de engenharia ocorrem imprevisões, embora em muito menor número, porque isso é normal em obras dessa natureza. Comprova-se essa assertiva examinando-se a legislação de outros países como por exemplo o disposto no artigo 664 do Código Civil Italiano e a Lei n.º 12 910 da Argentina, estabelecendo, esta última, uma revisão de preços para o caso (Manuel María Diez, *Derecho Administrativo,* tomo III, p. 78);

n) entendemos devidamente justificada a atuação dos dirigentes do DNER que, conforme ficou demonstrado, sempre procuraram o processo mais vantajoso para a Administração, sendo muitas vezes levados a improvisar soluções, na falta de dispositivos legais que disciplinem a matéria, tendo em vista as suas peculiaridades.

V

COMPRA DE TRATORES E SERVIÇOS DE CONSULTORIA

Entendeu o Ministério Público que foram adquiridos tratores com dispensa de licitação.

O DNER esclarece, comprovando com documentos do Anexo 1, que a aquisição dos equipamentos foi precedida de concorrências (Editais 01/69 e 02/69), realizadas pela Diretoria de Vias de Transporte do Ministério do Exército, dirigida pelo Gen. Bda. Ayrton Pereira Tourinho e, ainda, por tratar-se de concorrência de âmbito internacional, com a aprovação dos órgãos responsáveis pela política monetária e de comércio exterior.

O Conselho Administrativo do DNER, através da Resolução de 16.9.69, homologou a licitação.

A realização da concorrência pelo mencionado Órgão do Ministério do Exército decorre de fato de o DNER ter delegado àquela Corporação, através dos Batalhões de Engenharia de Construção, a execução de obras integrantes do sistema Rodoviário na Amazônia.

No que tange às contratações com empresas de consultoria de engenharia, de origem estrangeira, afirma o DNER que são em número inexpressivo em confronto com o número de consultores brasileiros (de 1965 a 1971, foram contratadas 7 empresas estrangeiras e 190 empresas brasileiras).

Esclarece, ainda, que os contratos com firmas estrangeiras resultaram sempre de compromissos internacionais firmados, com aprovação das autoridades superiores, com vistas à obtenções de crédito externos para as obras rodoviárias.

VI

IMPOSTO SOBRE TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE PASSAGEIROS

Conforme está esclarecido no relatório de inspeção relativo ao exercício de 1970. o valor de Cr$ 6.310.304,98 que se tratava de *superavit* do Imposto sobre Transporte Rodoviário escriturado impropriamente no sistema extraorçamentário, foi corrigido, em 1971, pela transferência ao sistema orçamentário na conta própria.

Quanto à inobservância do disposto no artigo 6.º 142/67, esclareceu o DNER que não havia porque cumprir, em 1970, as suas disposições, uma vez que referido Decreto-lei foi revogado expressamente pela Lei n.º 5 356, de 17.11.67.

Sobre a revogação do Decreto-lei n.º 142/67 já nos havíamos referido em nossa declaração de votos anterior (fls. 3).

VII

FUNDO AEROVIÁRIO

No tocante à aplicação e à respectiva comprovação das parcelas transferidas do Fundo Rodoviário para o Fundo Aeroviário, na forma do Decreto-lei n.º 859/69 não nos parece caber no exame das contas do DNER levantar tal questão. Sendo o "Fundo Aeroviário" do Ministério da Aeronáutica, os esclarecimentos necessários sobre o asunto devem ser solicitados àquele Ministério e não ao Órgão de que se trata.

VIII

DEFICIÊNCIA NA FISCALIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FRN ENTREGUES AOS MUNICÍPIOS

Esclarece o DNER sobre o assunto que não caberia a censura quanto à precariedade do seu controle e da sua fiscalização se fosse verificado o grande número de retenções ou suspensões de entrega de quotas do FRN a Estados e Municípios por infração de dispositivos legais sobre a aplicação de tais recursos, decretadas pelo extinto Conselho Rodoviário Nacional, hoje Conselho Administrativo do DNER, por proposta do DNER.

IX

CONSIDERAÇÃO FINAIS

Não estamos afirmando que não houve falhas na administração do DNER. Houve, sim, e muitas. No entanto, tivesse o Tribunal exercido o seu controle a tempo, muitas, ou talvez, a grande maioria dessas ocorrências teria sido evitada.

Defendemos sempre nesta Casa o "controle sistemático", acompanhando passo a passo a ação administrativa do País e colhendo a tempo todas as informações para evitar fatos como os que agora, depois de 9, 10, 11 anos de sua realização, foram apurados. Fatos esses decorrentes da prática de atos, que, na verdade, não acarretaram prejuízo para a Fazenda Nacional. Pelo contrário, os resultados da execução do Plano Rodoviário a cargo do DNER, traduzidos no significativo número de quilômetros de estradas construídas, tanto federais como estaduais, que de 7 063 km em 1957 passaram a 69 360km, refletem a eficiência e o acerto das Administrações do DNER, em sua atividade específica.

Fizemos esta exposição com o objetivo de trazer ao conhecimento do Plenário, como contribuição desinteressada, impessoal e patriótica, um estudo que vai muito além de um controle formal; situamos o problema dentro da economia nacional; em outras palavras, fizemos um estudo a fundo, como recomendam os modernos procedimentos de auditoria aceitos pelas nações mais desenvolvidas.

Voto, finalmente, acompanhando o Relator em suas conclusões, pelo arquivamento dos processos de tomada de contas do DNER relativos aos exercícios de 1965 a 1971, com baixa na responsabilidade dos ordenadores principais, sem prejuízo das seguintes providências, caso não coincidam com aquelas já propostas pelo Relator;

a) determinar que sejam apuradas em processos apartados as responsabilidades pendentes dos responsáveis secundários, conforme está indicado na alínea *d* das conclusões do Título II da presente declaração de Votos;

b) solicitar esclarecimentos sobre as situações pendentes mencionadas nos itens 1 a 3, alínea *f* do mesmo Título II, encarecendo urgência na sua solução;

c) ponderar ao Ex.mo Sr. Ministro dos Transportes sobre a necessidade de serem realizados estudos, com urgência, sobre os processos de licitações e contratos para obras rodoviárias e ferroviárias, por se revestirem de características peculiáres, devendo, por via legislativa ou executiva, ser providenciada a regulamentação da matéria de modo claro, inclusive em relação aos reajustes que se impõem em razão de causas supervenientes ou não previstas que impliquem acréscimo do volume da obra ou qualquer outra alteração na execução do contrato; e

d) por que seja ponderado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, de acordo com a proposta da douta Procuradoria, quanto à necessidade de a Taxa Rodoviária integral a Receita Geral da União, mediante recolhimento ao Tesouro Nacional e ulterior transferência a quem de direito, ante o princípio da universalidade orçamentária, de ordem constitucional.

T.C., em 10 de julho de 1975.

Glauco Lessa de A. e Silva

Ministro

ANEXO IV À ATA N.º 48/75

Declarações — apresentadas pelo Sr. Ministro Mauro Renault Leite — dos seus votos, emitidos nas Sessões Ordinárias realizadas em 10.7.1975 e em 5.12.1974 (este último, incluído novamente em Ata, a requerimento verbal de S. Ex.ª), ao examinar o Tribunal, em confronto com os resultados de inspeção ertraordinária *in loco*, as contas do Departamento Nacional de Estrada de Rodagem, atinentes aos exercícios de 1965 (Proc. 29 382/67), 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) e relatadas pelo Sr. Ministro Jurandyr Coelho.

Processo N.º

Voto

Em Sessão de 5 de dezembro próximo passado, ao apreciarmos as presentes contas, fomos voto vencido quando o Plenário julgou por bem converter o julgamento em novas diligências.

Manifestamo-nos, na oportunidade, quanto ao mérito, cônscios que estávamos de que as irregularidades até então constatadas não poderiam ser ilididas.

Em decorrência daquela v. decisão, a atual Administração do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, bem como os antigos responsáveis pela direção do órgão, apresentaram, em dois memoriais, razões que nos levaram a profundo reexame da matéria.

Entretanto, esse novo exame em nada afastou as irregularidades fundamentais que apontamos nas considerações de nosso voto e que, em conseqüência, levam-nos a ratificá-las, considerando-as parte integrante deste novo pronunciamento.

Em verdade, reconhecemos o esforço com que o atual Diretor daquela autarquia empenhou-se na busca das justificativas das irregularidades argüidas, as quais, não são de sua responsabilidade por tratar-se de fatos ocorridos em exercícios anteriores à sua gestão.

O documento, eivado de tergiversações e contradições, fica malogrado em seu objetivo. Todavia, dele emerge o lado positivo — no sentido da correção de disfunções, melhoria dos padrões de comportamento administrativo, em busca de eficiência e exação — que nos é acenado.

Seria fastidioso reportar-nos às irregularidades que têm sido a constante da administração do órgão.

Ressaltaremos, no entanto, — o que julgamos grave — a contratação de serviços, com ou sem licitação, submetida posteriormente a uma série de alterações quanto aos termos originais do ajuste feito. Referimo-nos à adjudicação de novos serviços, muitas vezes já sem correlação com aqueles previstos no instrumento de origem, às repetidas dilatações de prazo e conseqüentes reajustamentos de preços unitários.

Não resta dúvida que tal procedimento posterga princípios legais e morais.

Repetimos aqui o que já dissemos anteriormente: "Já é tempo de os administradores de bens e recursos do erário se darem conta das responsabilidades que lhes impõem a gestão da coisa pública." E, permita-nos Sr. Presidente que, relembrando voto que V. Ex.ª proferira, na qualidade de Ministro-Relator, dele destaquemos, pela oportunidade, a observação de que:

"O ato administrativo só pode ser vinculado ou discricionário, exigindo-se em ambos os casos um texto de lei autorizativo. Fora daí, o ato administrativo será arbitrário."

É, pois, do cumprimento dos postulados legais que flui e premissa da moralidade administrativa.

Consubstanciando nosso pensamento dentro dos mais estreitos princípios do efetivo controle externo, conceituado na ampla e precisa fiscalização financeira e orçamentária, inclusive no combate persistente à malversação dos bens públicos devido à corrupção, à negligência ou à simples inércia rotineira, ratificamos nosso voto de que, 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.

Assim, com as mesmas conclusões, em consonância com a Súmula n.º 51, de 1973, voltamos a acolher o judicioso parecer do Ministério Público.

Tribunal, Sessão, em 10 de julho de 1975.
Ministro Mauro Renault Leite

Proc. N.º TC-

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 de 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 da 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 autocontrole, condicionar-se, ainda, a 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 insofis-

mável, 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$ 41.663,37 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 art. 93 do Decreto-lei n.º 200/67 e ao art. 33 do Decreto-lei n.º 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 artigo 84 da Lei n.º 830/49, então vigente. Acrescente-se que, apesar do tempo decorrido, os seqüestros 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 a 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 n.º 1 049 da reunião do Conselho Rodoviário Nacional realizada em 17.2.1966 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 aditados 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 socioeconômico: 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. Ex.a. 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 fastidioso 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 do Couto e Silva. Dizia S. Ex.ª 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 público, 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 imércia 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 se pode aceitar como regulares os gastos verificados.

É, pois, com esse pensamento que, excluída a preliminar, acolho o ponderado da Douta Procuradoria, sugerindo, todavia, que a ele adite:

b) 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 n.º 772/69, abrangendo os cinco últimos exercícios.

Tribunal, em 5 de dezembro de 1974.
Mário Renault Leite
Ministro

ANEXO V À ATA N.º 48/75

Declaração — apresentada pelo Sr. Ministro Freitas Cavalcanti — do seu voto, emitido na Sessão Ordinária realizada em 10.7.1975, ao examinar o Tribunal, em confronto com os resultados de inspeção extraordinária *in loco*, as contas do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, atinentes aos exercícios de 1975 (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) e relatadas pelo Sr. Ministro Jurandyr Coelho.

Feito o relatório oral, o Ex.mo Sr. Ministro Freitas Cavalcanti proferiu o seguinte VOTO: (revisto)

Não havendo nos autos qualquer argüição de improbidade contra os administradores (Diretores-Gerais do DNER) no período de 1965 e 1971, e não lhes sendo imputado débito, considero, todavia, subsistentes as irregularidades que defluem de infrações de leis e regulamentos relativos à administração financeira. Não acolho a proposta de arquivamento por dois motivos: 1.º) porque, a nosso ver, não se nos afigura aplicáveis à hipótese dos autos a Súmula n.º 3 da Jurisprudência do Tribunal; 2.º) porque, existindo responsáveis secundários com débitos já apurados, deve presseguir o feito, conforme os preceitos legais. Face às divergências entre os pareceres de Inspetoria Geral de Controle Externo e da douta Procuradoria, que se colocam em pontos de vista absolutamente opostos, pelos fundamentos invocados, não recolho dos processos, que vêm a julgamento em conjunto, identificados por implica-

ções comuns, elementos extremos de dúvida para uma decisão sobre a regularidade ou irregularidade das contas.

Do exposto, voto pela aplicação aos administradores, da multa prevista no art. 53 do Decreto-Lei n.º 199/1967 (Lei Orgânica do Tribunal) e na Súmula n.º 51 do TCU (*in D.O.* de 28.12.73), por período de gestão; pela citação, na forma da lei, dos responsáveis secundários, com débitos já apurados, para prestarem alegação de defesa ou ressarcirem à Fazenda Pública das importâncias que lhes são imputadas, dando-se ciência da decisão, em expediente adequado, aos Ministros de Estado da Secretaria de Planejamento e dos Transportes, sem prejuízo das recomendações propostas no parecer da Procuradoria-Geral, para as previdências cabíveis.

Sala das Sessões, em 10 de julho de 1975

Ministro Freitas Cavalcanti

ANEXO VI À ATA N.º 48/75

Declaração — apresentada pelo Sr. Ministro Wagner Estelita Campos — do seu voto, emitido na Sessão Ordinária realizada em 10.7.1975, ao examinar o Tribunal, em confronto com os resultados de inspeção extraordinária *in loco*, as contas do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem, atinentes aos exercícios de 1975 (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) e relatadas pelo Sr. Ministro Jurandyr Coelho.

TC 47.338/72 c/anexos

Contas do DNER
(Exercícios de 1965 e 1971)

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Julgo contas. E contas são fatos. Firmada a existência material da infração financeira, da irregularidade na aplicação de dinheiros públicos, não há como interpretar esses fatos senão sob critérios objetivos e impessoais.

Data venia, discordo da conclusão do Sr. Relator quanto ao julgamento.

Ficou planamente comprovada, mediante inspeção extraordinária a que se procedeu, complementada pelos valiosos subsídios trazidos aos autos pelo Sr. Dr. Procurador, uma série de irregularidades substanciais.

Não seria necessário, nem caberia num simples voto, enumerar todas essas irregularidades, que são do conhecimento dos Senhores Ministros, seja em sua enunciação, seja no exame do esforço que se fez nos autos para contraditá-las ou atenuá-las.

De mim, alimento a firme convicção de que, ressalvadas algumas exceções, elas se encontram configuradas e convenientemente comprovadas nos autos.

Não me detenho, pois, em seu conjunto, permitindo-me, apenas, em mero caráter exemplificativo, referir o não integral cumprimento do princípio da licitação, a não publicação dos contratos, notadamente os de maior monta — já que a publicidade, para mim, é imperativo legal ainda vigente e salutar sob todos os aspectos; a ultrapassagem dos prazos legais e a progressão assustadora dos preços contratuais, alimentada por uma série de aditamentos, alguns até apostos a contratos rigorosamente exauridos.

Num ponto, entretanto, quero deter-me. É no que se refere aos constantes e injustificados aditamentos a contratos, onerando desproporcionalmente o custo da obra em índices que variaram de 1 090% a 5 891%; relacionei, para exemplo, os seguintes, que darão a medida exata de imprevisão admi-

nistrativa e descumprimento de preceitos legais e regulamentares vigentes:

a) Processo: 16 935/60
Contrato: PJ 341/60, de 17.6.1960
Firma: Termaco Engenharia e Comércio Ltda.
BR-116/SP: Trecho Jacareí—Cumbica, entre Kms 338 e 390 (Extensão 52 Km).
Execução de reforço de subleito e pavimentação
Valor inicial: Cr$ 350.000,00
Prazo inicial: 360 dias
Alterações: 15 aditamentos e 25 apostilas
Custo final: Cr$ 20.620.336,51 (5.891%)
Prazo final: 2.696 dias (7 anos e 141 dias)

b) Processo: 62.048/63
Contrato: PJ/SJ 14/65, de 2.2.1965
Firma: Construtora Andrade Gutierrez S.A.
BR-262/MG: Trecho Betim—Araxá (Extensão 131 Km)
execução de terraplenagem mecânica para implantação do corpo estradal e pavimentação
Valor inicial: Cr$ 2.751.000,00
Prazo inicial: 500 dias
Alterações: 12 aditamentos
Custo final: Cr$ 49.756.390,00 (1.809%)
Prazo final: 1.315 dias

a) Processo: 4.237/64
Contrato: PG-SJ — 62/65, de 14-9-1965
Firma: Cia. Serviços de Engenharia — "Servienge"
BR-101/BA: Trecho Itapebi—Camacã
Execução de terraplenagem mecânica para implantação do corpo estradal
Valor inicial: Cr$ 650.000,00
Alteração: 6 aditamentos
Prazo inicial: 500 dias
Custo final: Cr$ 7.086.724,47 (1 090%)
Prazo final: 909 dias

d) Processo: 30 462/66
Contrato: Obra delegada ao DNER/MG (Convênio n.º 1, de 4.4.1966)
Firma: Construtora Adersy S.A.
BR-418/MG: Trecho Teófilo Otoni—Pedro Versiani (Extensão 22 Km)
Implantação básica, terraplenagem, drenagem, obras de arte, revestimento primário e serviços complementares
Valor inicial: Cr$ 400.000,00
Prazo inicial: 360 dias
Alterações: 12 aditamentos
Custo final: Cr$ 18.650.000,00 (4 662%)
Prazo final: 2 116 dias

c) Processo 68 891/63
Contrato: PC-127/64, de 24.6.1964
Firma: Construtora Rabelo S.A.
BR-116/SP: Trecho Divisão RJ/SP — Aparecida—São José dos Campos (Extensão 80,5 Km)
Execução de terraplenagem mecânica para implantação do corpo estradal e pavimentação
Valor inicial: Cr$ 3.296.000,00
Prazo inicial: 540 dias
Alterações: 17 aditamentos
Custo final: Cr$ 60.004.944,66 (1 820%)
Prazo final: 1 919 dias

f) Processo: 13 658/63
Contrato: PG-694, de 1963
Firma: Construtora Andrade Gutierrez S.A.
BR-262/MG: Realeza—Monlevade
Valor inicial: Cr$ 1.700.000,00
Prazo inicial: 720 dias
Alterações: diversas
Custo final: Cr$ 63.950.795,00 (3 761%)
Prazo final: Não consta, mas em 1971 o contrato ainda estava sendo executado (8 anos)

g) Processo: 14 161/63
Contrato: PG-757, de 1963
Firma: Construtora Rabello S.A.
BR-262: Realeza—Monlevade
Valor inicial: Cr3 1.700,00
Prazo inicial: 720 dias
Alterações: diversas
Custo final: Cr$ 69.146.549,00 (4 066%)
Prazo final: Não consta, mas em 1972 o contrato ainda estava sendo executado (9 anos)

Li, com atenção, todas as peças essenciais do processo, desde a fundamental — que é

a Inspeção, passando pelas considerações da 3.ª IGCE (que, por sinal, deixou de levantar alguns problemas capitais), pelas razões do DNER, pelo laudo técnico, e pelo Parecer do Dr. Procurador.

Li, também com igual atenção, a longa defesa apresentada pelo ex-Diretor-Geral do DNER, Dr. Eliseu Rezende.

A apreciação, em conjunto, de todas essas peças, levados em conta, é certo, alguns aspectos da defesa que realmente impressionam, não abalou, em substância, a impressão inicial que desde logo recolhi do bem elaborado relatório da Inspeção.

A propósito das peças integrantes do processo, cabe transcrever alguns trechos do voto emitido pelo Ministro Mauro Renault Leite, em assentada anterior deste Tribunal e com os quais estou de pleno acordo. Transcrevo-os:

"...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.

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

.....

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

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

.....

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

A respeito desses e de outros fatos, alega o Sr. ex-Diretor-Geral do DNER, nas razões do memorial, que seriam

"práticas antigas naquela Autarquia, ocorrentes em gestões anteriores, cujas contas já foram conhecidas e consideradas regulares por esse Egrégio Tribunal de Contas da União, gozando, por isso, da presunção de regularidade, abonadas como estão pelo fato de não terem merecido, quando de julgamentos anteriores, reparos ou impugnações capazes de permitir aos sucessivos gestores a certeza de que o Tribunal de Contas as tinha por impróprias ou incorretas."

Ocorre que as contas anteriores a 1964, se afetivamente foram consideradas boas por este Tribunal, não convalidam de nenhum modo os vícios e irregularidades agora existentes. Naquela época, sob o regime da legislação já revogada, não conhecia este Tribunal pormenorizadamente da gestão financeira e orçamentária de Autarquia, nem mesmo dos contratos celebrados, pois somente com os instrumentos de fiscalização que lhes foram outorgados pela Constituição de 1967, entre os quais sobreleva a Inspeção *in loco*, foi possível levantar minuciosamente a situação dessas entidades, até então inacessíveis ao controle externo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As irregularidades portanto, são a meu ver inegáveis.

Algumas substanciais, significando ostensiva e reiterada infração a imperativos legais em vigor; outras, além do mais, refletindo a imprevisão administrativa como uma constante e configurando fatos que merecem ser levados ao conhecimento do Governo.

Vale transcrever, neste passo, oportunas considerações do Parecer do Doutor Procurador:

"De modo geral, contudo, o exame das contas globais não se prende, tão só, à apreciação dos atos e fatos atribuídos, pessoal e diretamente, aos dirigentes das entidades. Importa o exame, também, na verificação da universalidade de bens, direitos, compromissos e obrigações, até aonde for sentido o efeito da Administração. Para tanto, o julgamento da regularidade das contas, basicamente, repousa nos resultados das auditorias de ordem administrativa, contábil, econômica, financeira e jurídica. Essa auditagem, por certo, alcança os reflexos dos procedimentos adotados pelos responsáveis principais, que são os administradores, como pelos seus prepostos ou mandatários, quais sejam todos os que lhe sejam hierarquicamente subordinados. Quanto mais não fosse, essa responsabilidade decorre da culpa *in eligendo* ou *in vigilando*. Logo, havendo irregularidades nas contas, como ocorre na hipótese destes autos, por elas respondem tanto estes (os prepostos e mandatários), como aqueles agentes (os administradores), porquanto são responsáveis principais e secundários. Aliás, presume-se que a responsabilidade destes últimos seja, em regra, solidária com a daqueles e não excludente. De resto, chegar-se-ia a uma completa irresponsabilidade, onde as escusas dos dirigentes principais importariam, necessariamente, em sucessivas transferências de culpabilidade e, afinal, ninguém responderia pelos erros ou desacertos praticados, na gestão das entidades autárquicas."

Prossigo. A marcha quilométrica dos valores contratuais, acompanhada de sucessivos aditamentos e reajustamentos — de preços e de prazos de vigência — significam, não há negar, descumprimento ao primeiro e principal dever do administrador — a previsão — "antecipar o futuro e preparar-se para enfrentá-lo", como preconizam os mestres da ciência da administração dos mais antigos aos mais modernos.

Como julgador e enfrentando as irregularidades e a imprevisão administrativa com que se aplicam centenas de bilhões de cruzeiros, não posso manter-me indiferente e curvo-me ao imperativo de consciência de procurar, na lei, a sanção para seus infratores.

Como julgador, repito, devo preservar, em casos como o presente, a autoridade de que necessitarei para apreciar infrações de muito menor vulto — má aplicação ou débito de alguns milhares de cruzeiros, multas decorrentes de diligências não cumpridas, suspensão de quotas de quantas vezes pobres e longínquos municípios da Federação.

Demais disso, ao lado do aspecto propriamente ético do problema, há que considerar o administrativo — a adoção reiterada e teimosa de certas práticas que precisam ser definitivamente extirpadas do comportamento dos grandes responsáveis pela coisa pública.

Não tenho como considerar regulares contas eivadas de tantas irregularidades e muito menos decretar, para elas, o remédio excepcional do arquivamento.

Não me pesam as mãos ao redigir este ato; pelo contrário, sinto-as à vontade e obedientes ao mandamento inarredável de julgar os poderes com as mesmas serenidade e isenção com que julgo os humildes, votando de acordo com profundas convicções e alheio a fatores de outra ordem.

Os fatos constantes dos autos ilustram e demonstram, à saciedade, a tese por que eu, e outros colegas de maior autoridade e experiência, de há muito nos batemos: a da imperiosa necessidade de restabelecer-se, na Constituição, o registro prévio para contratos de determinados vulto e natureza, como soem ser os aqui apreciados.

Não tenho a menor dúvida em afirmar que a existência do registro prévio evita-

ria, como no passado evitou, a irregular aplicação de importâncias vultosíssimas, detendo-lhes oportunamente a marcha, antes que signifiquem, como significam os presentes contratos, fatos consumados e efeitos produzidos.

VOTO

Arrimado nas precedentes considerações e tendo em vista as numerosas irregularidades, algumas substanciais, constantes dos autos, voto:

a) por que se aplique aos respectivos responsáveis a multa prevista no art. 53, do Decreto-lei n.º 199/67, individualmente e por exercício financeiro, no valor máximo cominado em lei;

b) por que seja promovida a citação pessoal de todos os responsáveis secundários, como propõe a Douta Procuradoria, "independentemente do valor ou da natureza dos débitos atribuídos, ainda pendentes de regularização, os quais estão devidamente individualizados nos processos atinentes a cada exercício";

c) por que sejam os fatos constantes dos processos levados ao conhecimento do Ex.mo Sr. Presidente da República a quem compete privativamente, na forma do art. 81, item 1, da Constituição, "exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal".

T.C., em 10 de julho de 1973
Wagner Estelita Campos
Ministro

ANEXO VII À ATA N.º 48/75

Declaração — apresentada pelo Sr. Ministro Guido Mondin — do seu voto, emitido na Sessão Ordinária realizada em 10.7.1975, ao examinar o Tribunal, em confronto com os resultados de inspeção extraordinária *in loco*, as contas do Departamento Nacional de Estrada 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 e relatadas pelo Sr. Ministro Jurandyr Coelho.

DECLARAÇÃO DE VOTO

Parece-me ociosa, a esta altura, qualquer tentativa minha de aduzir considerações em torno dos Processos referentes à Tomada de Contas do Departamento Nacional de Estrada de Rodagem, compreendendo os exercícios de 1965 a 1971. São sete exercícios de complexa movimentação de contas num dos setores mais dinâmicos e produtivos da nossa administração descentralizada.

Somente essa referência é bastante para depreender-se quão afanosa foi a tarefa de quantos, nas sucessivas fases de exame procedido, dela participaram. A acuidade e a experiência desdobraram-se, incansáveis, ante os reclamos do volume e das conotações dos elementos em apreciação, num amplo cotejo de responsabilidades face ao mesmo objeto.

Alheio e imune à maledicência que corveja, sinistra, em nossos dias, sobre homens e instituições, o conhecimento das Contas em lide oferece ao observador sereno dois grandes aspectos que fazem bem aos espíritos maiores: de um lado a realização de uma obra de proporções gigantescas revelando a determinação de um povo descobrindo-se em ímpetos de desenvolvimento e, de outro, a ação fiscalizadora que se impõe como corolário, exercida em grau de isenção e altíssima intenção, a tudo acompanhando — *pola ley e pola grey* — no interesse comum de quantos se empenham na palpitante faina da construção nacional.

Não há nas contas examinadas comprometimento moral dos gestores, nem nada que macule a probidade dos responsáveis

maiores no cumprimento e no desenvolvimento do trabalho de tão grande mérito que lhe foi confiado, porém, melhor fora que o ciclópico empreendimento ocorresse em perfeita justaposição com os preceitos legais, para que não coubesse a esta Corte a exigência de reconduzir ao seu leito jurídico-formal as deficiências e omissões constatadas e que os esclarecimentos não tiveram força de elidir, compreendidas embora nas suas razões circunstanciais.

Evidentemente dimensionando nosso exame na proporção da responsabilidade de cada processo, nenhuma razão existe para distinções de outra natureza em relação à nossa conduta frente à matéria proposta ao nosso julgamento, por mais que o provoquem certas manifestações de conhecida intenção sensacionalista.

É apenas com estas palavras que profiro meu voto, emergente de tudo quanto se fez claro através dos doutos pareceres, da argumentação dos eminentes pares e das exaustivas justificações dos gestores.

Daí porque acompanho o voto do Senhor Ministro Freitas Cavalcanti, precedido que foi de consideração a que igualmente me alinho.

Sala das Sessões, em 10 de julho de 1975.

Guido Mondin
Ministro

ANEXO VIII À ATA N.º 48/75

Declaração — apresentada pelo Sr. Ministro Ewald Pinheiro — do seu voto, emitido na Sessão Ordinária realizada em 10.7.1975, ao examinar o Tribunal, em confronto com os resultados de inspeção extraordinária *in loco*, as contas do Departamento Nacional de Estrada 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) e relatadas pelo Sr. Ministro Jurandyr Coelho.

Contas do DNER — Exercícios de 1965 a 1971 — Relatórios da Inspeção. Alegações de defesa.

A preliminar suscitada no parecer da douta Procuradoria ficou prejudicada, em face do memorial dos interessados.

O exame das prestações de contas do DNER, ora submetidas ao julgamento deste Tribunal, requer um confronto entre as conclusões do Relatório de Inspeção e os esclarecimentos prestados quer por aquele órgão, quer pelos responsáveis.

Pretendemos ater-nos precipuamente a um dos temas ventilados no Relatório, ítens 8 e 10 — Das Concorrências e Contratos e sendo idênticas sobre ele as considerações do DNER e do memorial, esclarecemos que aos nos referirmos àquelas considerações, anexadas inicialmente aos autos, estamos nos reportando às alegações constantes do memorial.

Acentua-se naqueles itens (8.1), que os contratos de investimentos, envolvendo despesas de capital, inclusive decorrentes de financiamentos externos, não foram publicados no órgão oficial. Tal publicação, conforme tem reiteradamente decidido o E. Tribunal, é indispensável, de acordo com os preceitos legais que regem a matéria.

Embora os contratos firmados pelo DNER não estivessem sujeitos ao julgamento prévio deste Tribunal, em face do art. 6.º da Lei n.º 4 370/64, nem por isso a publicação estava dispensada, pois é através dela que os mesmos se tornam públicos, dando ensejo a que o controle seja exercido.

Esclarece o Relatório, nos itens 10.10, 10.11 e 10.12, que os elementos técnicos básicos da programação dos serviços postos em licitação são falhos e insuficientes, estando muito aquém da realidade das obras a serem executadas e as razões apresentadas para a inobservância dos projetos re-

sumem-se na má qualidade dos mesmos e na falta de equipes próprias. Daí os sucessivos aditamentos, onerando de muito o valor da obra.

Nos itens 10.13 e 10.14 do Relatório, se declara que as estimativas iniciais dos prazos de execução foram fixadas em desacordo com as quantidades a executar, o que levou o Relator da proposta orçamentária do DNER para 1966 a condenar a pulverização dos recursos em obras que, por insuficiência de dotação orçamentária, nunca terminavam e custavam "muitíssimo mais do que efetivamente deviam custar".

No item 10.16, o Relatório alude ao despacho proferido no processo n.º 37 996, pelo ilustre Ministro da Viação de então, no qual S. Ex.ª enfatizava que

"ao invés de iniciar muitas obras ao mesmo tempo, sem possibilidade de terminar a curto prazo qualquer delas, preferimos atacar poucas e concluí-las."

Tal recomendação não foi observada (item 10.17) e em 1966 184 novos contratos foram celebrados "sem considerar os que vinham dos exercícios anteriores, num somatário acima das possibilidades financeiras da autarquia".

Os exemplos que o Relatório aduz são expressivos e por isso nos permitimos recapitulá-los. Assim, pelo processo n.º 16 935/60 foi contratada obra no valor de Cr$ 350.000,00, com prazo de 360 dias. O contrato sofreu 14 aditamentos e 25 apostilas, o custo final atingiu Cr$ 20.620.336,51, o prazo foi de 2 696 dias e o aditivo de 06.03.70, firmado dois anos após o término do contrato, procedeu a novo reajustamento de preço. Outro contrato (processo n.º 62 048/69), firmado em 1965, teve o valor e o prazo iniciais fixados, respectivamente, em Cr$ 2.751.000,00 e 500 dias consecutivos. O valor final chegou a Cr$ 49.756.390,00 e o prazo passou para 1 315 dias. O contrato seguinte (processo n.º 4 237/69), também firmado em 1965, teve o custo inicial de Cr$ 650.000,00, com prazo de 500 dias mas através de 06 aditamentos, aquele custo atingiu a Cr$ .... 7.086.724,47 e o prazo dilatou-se até 1970 (909 dias). Outro contrato (proc. n.º 25 692/66) lavrado em 1967, estimado em Cr$ 4.740.000,00, com prazo de 365 dias, ascendeu a Cr$ 10.807.467,00 e o término das obras ocorreu em 1971 (1 306 dias).

O Relatório, nesse ponto, transcreve a informação do Engenheiro Chete do 4.º DRF, prestada em 25.9.70 no processo, onde declara que

"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 a Contrato* (grifamos), em razão da falta de um projeto detalhado, onde ficasse determinado qualitativa o quantitativamente, o global dos trabalhos a efetivar."

O contrato de 4.4.1966 (proc. 30 362/66), estimado em Cr$ 400.000,00, com o prazo de 60 dias, importou em Cr$ ... 18.650.000,00, com prazo final de 2 116 dias e foi rescindido amigavelmente em 12.10.1972.

Ao contrato lavrado em 9.1.1968 (proc. 29 987/67), foi dado o valor de Cr$ 2.790.000,00, com o prazo de 540 dias. Três aditamentos elevaram aquela cifra para Cr$ 3.459.465,00 e o prazo para 640 dias. O aditamento de 29.1.1970, que concedeu tais majorações, foi celebrado após a vigência do contrato, procedimento que ocorreu em vários contratos, porque o DNER faz uma distinção entre "prazo de execução" e "prazo de vigência", a qual não conseguimos perceber, pois a execução de um contrato se faz dentro de sua vigência. Os efeitos do contrato é que podem exceder ou ultrapassar a vigência, como no tocante à responsabilidade pela garantia das obras ou dos serviços realizados.

O contrato de 24.6.1974 (proc. n.º 68 891/63), no valor de Cr$ 3.296.000,00 e prazo de 540 dias, teve o custo final

majorado para Cr$ 60.004.944,66 e o prazo prorrogado para 1 919 dias, tendo recebido 17 aditamentos. O contrato de 1960, no valor de Cr$ 350.000,00, com prazo de 360 dias (proc. 16.935/60) sofreu 14 aditamentos e 25 apostilas, pelos quais o custo final subiu para Cr$ 20.620.336,51 e o prazo para 2 696 dias. O aditivo de 6.3. 1970, firmado dois anos após o término da sua vigência e a assinatura do termo de recebimento da obra, concedeu novo reajustamento de preços.

Um esclarecimento aqui se impõe. Embora estejam em julgamento as contas dos exercícios de 1965/1971, a respeito dos quais há 7 Relatórios de inspeção, foram trazidos a exame contratos celebrados antes desse período porque os seus efeitos, em face das revisões de preço e prorrogação de prazo, se estenderam àquele período (1965/1971), sendo assim legítimo o procedimento.

O contrato 14/65 (proc. 62 048/63), com o valor inicial de Cr$ 2.751.000,00 e prazo de 500 dias, recebeu 12 aditamentos e o custo chegou aos Cr$ 49.756.390,00 e o prazo a 1 315 dias (20.3.70). O contrato de Cr$ 400.000,00 (proc. 30 462/66), com prazo de 360 dias, foi aditado 12 vezes e o valor final foi de Cr$ 18.650.000,00 e o prazo de 2 116 dias. Pelo processo n.º 68 891/69, o custo inicial da obra foi orçado em Cr$ 3.296.000,00, com prazo de 540 dias. 19 aditamentos foram feitos e o valor final situou-se em Cr$ 60.004.944,66, com o prazo de 1 919 dias. No processo n.º 13 658/63, o preço foi estimado em Cr$ 1.700.000,00 e o prazo em 720 dias. Pelo último aditamento (p. 571/71) o valor ampliou-se para Cr$ 63.950.795,00, sendo Cr$ 10.681.271,00 a preços iniciais e Cr$ 53.269.524,00 para reajustamentos. Segundo o proc. 14 161/63, o valor inicial da obra foi de Cr$ 1.700.000,00 com prazo de 720 dias. Pelo PG 148/72, esse valor atingiu Cr$ 69.146.549,00, sendo Cr$.... 11.146.549,00 a preços iniciais e Cr$.... 58.000.000,00 para reajustamentos.

As obras referentes a esses dois últimos contratos, esclarece o Relatório de Inspeção, estão paralisados desde meados de 1971.

Em suas alegações de defesa, o DNER, quanto à falta de publicação dos contratos, invoca o Regulamento de Contas aprovado pelo Decreto n.º 39 257, de 28.5.56, segundo o qual para a validade dos contratos se exigia apenas a aprovação dos mesmos pelo seu órgão deliberativo. O fato de aquele decreto não determinar expressamente a publicação, não quer dizer que ela estivesse dispensada. A aprovação não dispensa a publicação, que decorria de lei, não podendo o decreto dispensar formalidade que ela impõe. Na esfera da administração direta, os contratos eram e continuam a ser aprovados pelos Ministros de Estado ou autoridade delegada e nunca se entendeu que a aprovação importasse em dispensa da publicação, pois essas formalidades legais têm finalidade diversa, sendo que a última visa assegurar o exercício do controle.

A invocação do Decreto-lei n.º 200/67 para justificar a falta de publicação não merece acolhida porque, na vigência desta, este Tribunal tem invariavelmente decidido que os contratos celebrados pela União devem ser divulgados no órgão oficial.

A respeito das majorações de preços procura o DNER explicá-las com o pretexto de que eles eram apenas estimados. Preço estimado é, sem dúvida, aquele que não pode ser fixado previamente com exatidão Todavia, entre ele e o preço real deve haver um certo grau de correlação, de sorte que eles não se distanciem ou afastem em excesso importando em verdadeira e grave distorção.

Por mais amplo ou elástico que seja o entendimento que se dê ao conceito de contrato por estimativa, não cremos que ele possa conter ou abrigar as discrepâncias

ocorridas. As propostas vitoriosas não traduziam o custo e o vulto pelo menos aproximado das obras a serem realizadas, em face das revisões que sofreram no curso da sua execução. Pode dizer-se que, inúmeras vezes, se fez a licitação para uma obra e se executou praticamente outra, em face das alterações que os projetos sofreram.

Ressalte-se que no âmbito governamental medidas foram tomadas, visando disciplinar e limitar os reajustamentos de preços. Assim, os Decretos n.os 60 407, de 11.3 e 60 706, de 8.12 ambos de 1967, permitiam tais reajustamentos em contratos celebrados pelo DNER até 35% do seu valor inicial, sendo que para os contratos relativos aos serviços de consultoria de engenharia e alguns casos de obras (fls. 9 e 21), o limite foi fixado em 40%.

Alega o DNER que os contratos anteriores ao Decreto-lei n.º 185, de 23.2. 1967 (fls. 21) só foram majorados em até 35%, não se levando em conta o montante já atingido pelos aumentos anteriores, e que os contratos posteriores ao citado Decreto-lei tiveram reajuste máximo de 35% dos preços unitários iniciais.

Ao nosso ver, o esclarecimento não basta, porque nos contratos acima arrolados, em que as distorções de preço assumiram feição mais grave, o que se disvirtuou foi o princípio da licitação, uma vez que, por vezes, o edital de convocação dava aos licitantes em potencial uma idéia irreal da obra, para, depois, através de reformulação de projetos e de aditamentos e apostilas, acrescê-la substancialmente, ampliando-lhe de muito o preço e o prazo.

Apenas sob o aspecto formal houve nesses casos licitação, pois esta não traduziu, pelo menos em termos razoáveis, o vulto e o custo da obra a executar.

É nessas circunstâncias que o processo sobe ao Plenário e em razão delas é que devemos julgá-lo.

Em conseqüência, voto no sentido de ser aplicada aos responsáveis a multa proposta, comunicando-se ao Ex.mo Sr. Presidente da República as irregularidades constatadas, visto caber a S. Ex.ª, nos termos do art. 81, I, da Lei Magna, a direção superior da administração federal. Deve ainda ser feita a citação dos responsáveis secundários, contra os quais foram apurados débito, para que o recolham ou apresentem alegação de defesa.

Ewald J. Pinheiro
Ministro

ANEXO IX À ATA N.º 48/75

Parecer emitido por escrito nos autos em 26.5.1975 e pronunciamente oral feito em Plenário, na Sessão Ordinária realizada em 10.7.1975, pelo Procurador-Geral em exercício, Dr. Sebastião Baptista Affonso, quanto aos processos de prestações de 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), em confronto com os resultados de inspeção extraordinária *in loco* (relatados pelo Sr. Ministro Jurandyr Coelho).

Proc. TC-29.382/66, com os anexos TC-20 374/67, TC-25 333/68, TC-15 511/69, TC-25 423/71, TC-278/72, TC-47.338/72 e outros.

Tomada de Contas — DNER (1965 a 1971), apuração de irregularidades em inspeção.

PARECER

Trata-se da prestação de contas, referente aos exercícios de 1975 a 1971, do DNER (Processos TC. 29 382/66, 20 374/67, 25 338/68, 15 511/69, 25 423/71, 278/72 e 47 338/72, respectivamente).

2. Na Sessão de 11.7.1972, quando do exame das contas de 1968, foi determinada a realização de uma inspeção *extraordinária* no órgão em causa, abrangendo os exercícios de 1967 a 1971, decisão essa aditada a 21.7.1972, no sentido de que a inspeção abrangesse, também, os exercícios de 1965 e 1966.

Diante dos resultados da referida inspeção, ficou resolvido que o órgão da instrução deveria, então, selecionar os *contratos* de maior vulto ou dimensão (mais significativos), quanto ao valor e reajustamentos feitos, para oferecer base ao exame e julgamento da legalidade dos termos e dos seus aditamentos, inclusive da razoabilidade dos reajustamentos de preços (Deliberações adotadas nas Sessões de 5, 10, 12 e 17.9.1974).

4. Por último, na Sessão de 5.12.1974, foi convertido o julgamento em diligência, para os fins seguintes:

I — justificar as irregularidades apontadas 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 com 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

IV — realização de auditoria na Cooperativa dos Rodoviários Ltda, pela IGF/M. Transportes.

II

5. Esta Procuradoria, chamada a falar nos autos, teve oportunidade de fazer um exame das contas em lide, quando então pôde emitir parecer conclusivo, sugerindo uma série de *medidas*, as quais *não chegaram a ser objeto de apreciação*, diante da diligência supracitada, com caráter preliminar.

6. De maneira geral, as *irregularidades apuradas* são da mesma ordem, em todos os exercícios, sobretudo no concernente aos contratos da obra, razão pela qual haviam concluído no sentido de que fossem *julgadas irregulares* e que, conseqüentemente, fossem os Administradores multados, com base no art. 53, do Decreto-lei n.º 199/67, além de outras providências, algumas comuns a todos os processos e outras restritas a caso específico.

7. Em síntese, as falhas apontadas nos pareceres, que emitimos sobre as contas em causa, são:

a) Os *projetos* não se ajustavam às exigências reais das obras, ensejando a necessidade de *constantes inovações* nos serviços contratados, quer quanto ao volume de obra como com relação à própria natureza dos serviços, conforme aponta o laudo da equipe técnica (fls. 53 do TC-20 374/67);

b) o *deficit orçamentário*, decorrente da realização da receita aquém do previsto nos respectivos orçamentos, foi uma constante, o que obrigava a adoção de expedientes onerosos, para o atendimento dos compromissos assumidos;

c) A *situação econômico-financeira* apresentava sempre um baixo índice de solvência, com resultados patrimonial negativo, revelando sempre um elevado passivo descoberto, um exigível a curto prazo bem superior ao disponível, um alto ativo pendente referente a despesas em investimentos realizados antecipadamente, dentre outras causas;

d) A escrituração contábil apresenta-se *inconsistente*, com um sem número da falhas e imprecisões, o que tornou bastante difícil o seu exame e a especificação do volume financeiro de gastos indevidos;

e) o rol das *responsabilidades pendentes* é bastante exagerado, sendo grande também o número e os valores, de recursos não comprovados regularmente, nas épocas próprias, decorrentes de subvenções, suprimentos e aditamentos, com muitos e elevados débitos atribuídos aos diversos responsáveis por tais numerários;

f) A *entidade custeava a "Cooperativa dos Rodoviários Ltda.", indevidamente*, transferindo-lhe recursos sem amparo legal, e além disso essa favorecida não apresentava suas contas em bom estado;

g) Os *contratos*, de modo geral, eram celebrados com *vícios de ilicitude*, sobretudo sem suficiente disponibilidade financeira e não publicados no prazo legal, havendo injustificadas prorrogações, com inovação nos serviços e com reajustamentos de preços, nos quais não se demonstrou a adequada aplicação dos índices de correção monetária, em conformidade com critério correto, qual o estabelecido na Portaria n.º 132/68 do MF (*In D.O.* 22.3.68, p. 2 381);

h) A *programação era falha*, não só para a realização da receita como quanto à execução das depesas, em razão do que os próprios contratos não puderam ser convenientemente executados;

i) *As licitações*, em decorrência das deficiências havidas, no tocante aos estudos geotécnicos, projetos e especificações das obras a realizar, acarretavam *orçamentos* imprecisos, com a inclusão superveniente de serviços previsíveis mas não previstos nos editais, pelo que eles sempre transbordavam dos limites adjudicados;

j) Os *recursos*, provenientes de *financiamentos externos*, deixaram de ser depositados nas contas bancárias próprias, não havendo uma rigorosa vinculação dos numerários com as despesas específicas (em 1970);

l) *Despesas* diversas e vultosas foram *realizadas* por *antecipação*, sendo regularizadas no exercício subseqüente, sem suficiente justificativa ou respaldo legal (em 1970):

m) várias *indenizações* foram feitas, no equivalente a Cr$ 75.000.000,00, inclusive com pagamento ao Consórcio Construtor da Ponte Rio—Niterói, sem ficar suficientemente especificado e justificado, quanto aos fundamentos jurídicos e critérios de avaliação (em 1970);

n) na *cobrança do Imposto* sobre Transporte Rodoviário de Passageiros, teria havido uma diferença da ordem de Cr$ 6.310.304,98 (não esclarecida), além de aplicação da parcela de Cr$ 21.985.307,35, em despesas alheias à destinação específica (em 1970), não sendo ainda observado o disposto no art. 6.º do Dec.-lei n.º 142/67, quanto à aplicação do Fundo Rodoviário Nacional, nem foi comprovada a aplicação de transferências feitas ao "Fundo Aeronáutico", na forma do disposto no Dec.-lei n.º 859/69;

o) Considerada a importância de Cr$ 563.970.000,00, sob o título *"Antecipação de Despesa"* na estimativa da receita orçamentária, para "Operações de Crédito" (em 1970);

p) *Deficiente fiscalização*, por parte dos Distritos Rodoviários, quanto à aplicação dos recursos transferidos aos Municípios, com destinação específica;

q) os *limites fixados* para o Porto de Paranaguá, à conta do contrato com o BIO, foram ultrapassados em 17,6% (em 1970;

r) *Dispensa de licitação, para compra de tratores*, sem haver nos autos elementos que permitam aferir das razões da *"exclusividade"* e outras *para serviços de consultoria*, que além de não configurada a hipótese de "notória especialização", importou preterição de empresas nacionais,

com infração à norma contida no Decreto n.º 64 345/69 (em 1970);

s) *Fracionamento de despesas, para* fugir à modalidade específica de licitação;

t) No contrato de *financiamento* à conta do *Fundo do Café*, houve uma diferença a menor no saldo, da ordem de Cr$ 1.500.000,00 (Exercício de 1970, fls 16).

III

8. Com relação aos contratos, cujo exame foi o objetivo central das diligências internas determinadas nas Sessões de 5, 10, 12 e 17.9.1974, já tivemos oportunidade de fazer algumas considerações (Exercício de 1970, fls. 53/55), que pedimos vênia para reafirmá-las.

9. A falta de publicação dos contratos, no prazo legal, por ser preterição de formalidade essencial à validade do ato, constituiu grave injuridicidade (Dec.-lei n.º 426/38, art. 25, § 3.º). 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-lhe os valores originários. Importante é assinalar, neste passo, que "na aplicação da formula prevista no art. 6.º, do Decreto-lei n.º 185, de 22.2.1967, 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 NF n.º 132, de 18.3.68; *In D.O.* de 22.3.68, p. 2 381).

10. Pela sua importância, merece ser relida a seguinte informação, subscrita pela operosa Comissão Técnica, no seu Relatório de Inspeção (Inciso 11.5, às fls. 31 do Proc. 42 500/68):

"O procedimento de efetuar licitação sem um projeto adequado de engenharia conduz a uma adjudicação com valores fictícios de execução. Com as contratações de consultoria esperavam-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 de mais fácil execução e conseqüentemente de menor preço linear, permaneceu o valor estimado sobre projetos anteriores (com "volume inútil de construção").

O termo Aditivo de n.º 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 vencida nove meses atrás, feito esse comum em procedimentos análogos."

11. Com muita felicidade e bastante clareza, a Lei n.º 4 717, de 29.6.1965, no seu art. 4.º, itens III a V, estabelece o seguinte, perfeitamente aplicável ao caso dos autos (*In* v. 3 da *Coletânia TCU* p. 103/104):

"Art. 4.º — São também *nulos* os seguintes atos ou contratos, praticados ou celebrados por quaisquer das pessoas ou

entidades referidas no art. 1.º (dentre os quais estão as autarquias):

.....

III — A *empreitada a 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 de concorrências forem incluídas cláusulas ou condições que comprometam o seu caráter competitivo;

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

IV — As modificações ou vantagens, inclusive prorrogações, que foram admitidas, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos de empreitada, tarefa e concessão de serviço público, sem que estejam previstas em lei ou nos respectivos instrumentos;

V — A compra e venda de bens móveis ou imóveis, nos casos em que não cabível concorrência pública ou administrativa, quando:

a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, ou constantes de instruções gerais;

b) o preço de compra dos bens for superior ao corrente no mercado, na época da operação;

c) o preço de venda dos bens for inferior ao corrente no mercado, na época da operação."

12. E injustificável que o DNER, órgão tradicional e especializado em construção de estradas, não se tenha preocupado em projetar bem e orçar corretamente as obras a realizar, tanto mais diante das exigências do RGCP, contidas nos seus arts. 767, alíneas *d* (indicação minuciosa e especificada dos serviços a se realizarem e dos objetos a serem fornecidos e os respectivos preços), e *e* (guardar conformidade com as propostas), e no 775, § 1.º, letra *a* (indicação minuciosa dos materiais a serem fornecidos ou dos tratalhos que tiverem de ser executados, bem como dos prazos de entrega ou conclusão e dos respectivos preços), exigências essas explicitadas nos arts. 1.º e 5.º, do Dec.-lei n.º 185, de 23.2.1967.

13. Indiscutível, também, que os prazos não podem ser ilimitados nem são contados por dia de execução, diante do preceito contido nos arts. 767, e 777 do citado RGCP, que não excepcionou sequer os contratos de obra do DNER, razão pela qual carece de amparo legal o pretendido critério especial de contagem, por tempo de efetivo andamento dos trabalhos, além de atentar, violentamente, contra o estatuído no mencionado art. 4.º, inciso IV, da Lei n.º 4 717/65.

14. Impõe-se assinalar, igualmente, que os indigitados *contratos* não gozam do pretenso privilégio de, para a sua validade, bastar a simples aprovação pelos seus órgãos internos, independente de observância das demais exigências legais e regulamentares. O invocado Decreto n.º 39 257, de 28.5.1956, não teve nem poderia ter sido a virtude (ou o vício) de, ao estabelecer o Regulamento de Contas próprio da entidade, restringir ou modificar as demais formalidades decorrentes dos diplomas legais anteriores e ainda em pleno vigor. Acresce, contudo, que a Lei n.º 4 717/65, revigoradora daqueles salutares princípios, é não só de data posterior como de nível superior, na hierarquia das leis. Da mesma forma, o Decreto-lei n.º 200/67, pelos §§ 1.º e 2.º do seu art. 134, não veio desobrigar a publicação dos contratos, mas até consagrou a regra da publicidade dos atos da Administração Pública.

15. Ainda com relação aos contratos de obras, merece destaque a parecer da Equipe-Técnica de Engenheiros, porquanto entenderam que "devem ser aceitos como válidos", no caso, "os critérios e procedi-

mentos utilizados pelo DNER, para determinar o valor do reajustamento de trabalhos de engenharia" (fls. 84 do TC-47 338/72), mas no seu laudo bem explicitado o seguinte:

"Com os novos elementos apresentados pelo DNER (algumas medições de reajustamento e respectivos cálculos, além de anexos de I a VI com justificativas do DNER perante o TCU), as conclusões de ordem técnica, feito pelos Engenheiros do TCU, a rigor pouco podem mudar.

1. As folhas de medições para reajustamento mostram que realmente houve alterações no valor dos serviços contratados, porém *as causas básicas* que motivaram alteração no vulto e prazo dos serviços contratados *não ficam esclarecidas* apenas com esses documentos.

2. Por outro lado se tais esclarecimentos tivessem que ser apontados especificamente para cada item alterado, haveria necessidade de tempo e de muita pesquisa em relação aos fatos.

Assim, *as justificativas* do DNER apresentadas nos anexos de I a IV, *são de ordem geral.* Em sua maioria, apontam dificuldades de natureza técnica, quando justificam os atrasos e alteração no volume e preços e serviços contratuais. Citam vários casos de obras que não foram precedidas de projetos de engenharia em nível de elaboração adequada.

Neste aspecto, repetimos, esses fatos já foram abordados em apreciação anterior, pelos engenheiros do TCU."

16. Em suma: houve preterição do processo de licitação; os contratos não foram tempestivamente publicados; as prorrogações nos prazos foram imotivadas; as inovações nas obras atentaram contra as normas que regem a espécie; não foram esclarecidas as causas básicas para alteração dos valores e dos prazos nas folhas de medições; e os reajustamento deixaram de ser feitos conforme o critério de correção previsto na Portaria MF n.º 132/68 (este critério, por mais fielmente interpretar a norma contida no Dec.-lei n.º 185/67, melhor resguarda os interesses do erário público).

IV

17. As demais *questões, suscitadas nos pareceres* deste órgão do Ministério Público, ao que entendemos, não são elas irrelevantes, como pareceu ao eminente Ministro Glauco Lessa (fls. 60).

18. Procuramos raver demonstrado, naqueles anteriores pronunciamentos, que todos aqueles *fatos apontados refletem na situação das contas* em exame e, ainda, *são conseqüência de deficiente administração.*

19. O deficit orçamentário, embora sendo "uma constante na Administração Federal durante anos seguidos" (fls. 60), não deveria ser mantido nem poderia deixar de ser atribuído, exatamente, aos administradores responsáveis pela execução do orçamento. A nosso ver, andou muito bem a equipe de inspeção ao impugnar a incorreta classificação feita. Não encontramos base legal, também, para incluir-se na estimativa da receita de capital, como "operação de crédito", a importância relativa à "antecipação de despesas".

20. O resultado patrimonial negativo, ao que nos parece, reflete exatamente os resultados de uma administração falha. Na verdade, destina-se o DNER a construir estradas, que são bens públicos de uso comum do povo e, conseqüentemente, não constituem patrimônio quantificável, para o fim de inclusão no "Ativo Permanente", conforme o previsto nos arts. 105, §§ 2.º, e 106, inciso 11, da Lei n.º 4 320, de 17.3.1964. Isto não justifica, de modo algum, que os compromissos assumidos excedessem as disponibilidades financeiras.

21. Os financiamentos externos, a despeito do sistema de "caixa única", deveriam necessariamente ser depositados nas contas bancárias próprias, vinculadas aos

respectivos programas a que se destinavam, pois o irregular procedimento adotado, na espécie, dificulta o controle daqueles recursos; não se podendo aferir do seu bom emprego nem dos objetivos alcançados.

22. Quanto ao mais, tudo ficou igualmente confirmado. Com relação à deficiência de controle dos bens (fls. 86), a alegação de que a crítica é meramente escritural, já que não houve inspeção direta, só vem confirmar a deficiência apontada no relatório. A negligência na cobrança e regularização de débitos, sobre o que nada foi alegado, é fato notório, diante do volume das responsabilidades pendentes, que se pretende dispensar para prosseguir nas apurações. Não tem consistência de excluir a responsabilidade do DNER, pela falta de eficiente fiscalização do Fundo Rodoviário, porque partiu do pressuposto falso de que o controle externo substituiria o interno (fls. 87). A emissão incorreta de empenhos, ocorrência que resultou comprovada, não foi objeto de esclarecimento, ficando-se sem saber se o sistema foi corrigido ou não. A possibilidade de responsabilidade solidária do Diretor-Geral, também, no tocante ao débito atribuído a um Tesoureiro não ficou desfeita, diante das precárias informações prestadas a respeito. Sobre a destinação de contas ao M. Aer., o pagamento de juros dos empréstimos e os resultados de inquéritos instaurados (Parecer de fls. 55, letras *a* a *c* do n.º 4), nada foi dito na instrução.

23. No concernente à Cooperativa dos Rodoviários Ltda., informou-se ser ela uma pessoa jurídica de direito privado, subordinada ao controle do INCRA. Sobre a natureza dos seus recursos nada disse a instrução, limitando-se a dizer que "seu relacionamento com o DNER é de ordem contratual, considerado regular de parte a parte". Isto em nada obsta a ação dos controles internos e externos, porquanto ela vive sob o pálio da autarquia, que lhe transferiu vultosos recursos financeiros.

24. *Data venia*, os novos elementos trazidos dos autos, a nosso ver, em nada modificaram a situação dos responsáveis. No que pese o esforço das explicações produzidas, restritas apenas a alguns aspectos, não foram cabalmente justificadas nem elididas todas aquelas falhas e irregularidades, apuradas nas malsinadas contas em exame. Logo, de um modo geral, persistem as impugnações feitas nos pareceres anteriores desta Procuradoria, a que já nos referimos no início desta nossa promoção. Sobre eles, aliás, ainda não se pronunciaram, explicitamente, os próprios interessados, aos quais é que caberia o ônus de produzir razões de defesa.

25. Trazemos aos autos, pelo seu real interesse, os resultados da *Comissão Parlamentar de Inquérito*, constituída na Câmara dos Deputados, para apurar irregularidades havidas no DNER. A Comissão, ao lado de arrolar tudo o que foi verificado de falho, indicou uma série de recomendações, tendentes a corrigir os erros do passado. Ainda que não adotadas aquelas medidas, preconizadas no Relatório da CPI, esta peça teve a grande virtude, dentre outras possíveis, a de *documentar as irregularidades* e alertar a Administração, para aquela situação reinante na autarquia. Logo, vê-se que tal quadro era, perfeitamente, do conhecimento dos dirigentes da entidade em causa. Mesmo assim, os seus órgãos internos não aperfeiçoaram os sistemas de administração financeira, de contabilidade e de controle. Disto dão provas os autos, sobejamente, diante de tantas e tão generalizadas irregularidades. Pedimos especial atenção, pois, para o inteiro teor daquele Relatório adotado pela CPI, especialmente para as conclusões a que chegou (fls. 105/115), diante da relação existente com tudo o que consta das contas era em exame.

26. A instrução, em síntese, pondera o seguinte:

a) que os alcances apurados não afetam a gestão do Diretor-Geral do DNER;

b) que as falhas apontadas nas conclusões dos Relatórios não atingem a regularidade das contas em causa;

c) que, já havendo sido dado conhecimento do Relatório de Inspeção à atual direção da autarquia, tornam-se desnecessárias diligências, para pedir mais esclarecimentos, sobre alguns pontos ali abordados;

d) que muitas das falhas apontadas não mais subsistem ou foram satisfatoriamente justificadas.

27. Em suma, propõe a 3.ª IGCE que sejam as contas *julgadas regulares* (de 1965 a 1971), com pedido de esclarecimentos (sobre a regularização de alguns débitos pendentes), sugerindo porém, seja dispensada a apuração das demais impugnações feitas e a cobrança dos débitos considerados de pequena monta.

VI

28. As contas em causa, como as de todos os administradores de entidades autárquicas, devem globalizar a situação do órgão, para melhor definir a posição do seu gestor, a quem se expede a provisão de quitação, no caso de serem elas julgadas regulares.

29. Na verdade, podem ser constituídas contas especiais, para apuração de responsabilidades daqueles "que derem causa a perda, subtração, extravio ou estrago de valores, bens ou material da União, ou pelos quais seja responsável "(Arts. 34, inciso III, do Dec.-lei n.º 199/67).

30. De modo geral, contudo, o exame das contas globais não se prende, tão só, à apreciação dos atos e fatos atribuídos, pessoal e diretamente, aos dirigentes das entidades. Importa o exame, também, na verificação da universalidade de bens, direitos, compromissos e obrigações, até aonde for sentido o efeito da Administração, Para tanto, o julgamento da regularidade das contas, basicamente, repousa nos resultados das auditorias de ordem administrativa, contábil, econômica, financeira e jurídica. Essa auditagem, por certo, alcança os reflexos dos procedimentos adotados pelos responsáveis principais, que são os administradores, como pelos seus prepostos ou mandatários, quais sejam todos os que lhe sejam hierarquicamente subordinados. Quanto mais não fosse, essa responsabilidade decorre da culpa *in eligendo* ou *in vigilando*. Logo, havendo irregularidades nas contas, como ocorre na hipótese destes autos, por elas respondem tanto estes (os propostos e mandatários), como aqueles agentes (os administradores), porquanto são responsáveis principais e secundários. Aliás, presume-se que a responsabilidade destes últimos seja, em regra, solidária com a daqueles e não excludente. De resto, chegar-se-ia a uma completa irresponsabilidade, onde as escusas dos dirigentes principais importaria, necessariamente, em sucessivas transferências de culpabilidade e, afinal, ninguém responderia pelos erros ou desacertos praticados, na gestão das entidades autárquicas.

31. Com efeito, diante de tudo quanto resultou apurado de irregularidades no DNER, no período de 1965 a 1971, conforme bem demonstram os Relatórios de inspeção e demais peças destes autos, imperioso é que sejam extraídas todas as conseqüências possíveis e decorrentes dessa constatação, sendo praticamente impossível pretender-se considerar as contas em lide como boas e bem prestadas, pois com isto estar-se-ia negando uma realidade fática.

32. Pelo exposto, ratificamos as nossas promoções anteriores e, em conclusão, assim nos manifestamos:

I — Que, preliminarmente, seja determinada a *citação pessoal dos responsáveis principais*, com o prazo de 30 dias para produzirem razões de defesa, sobre todas as faltas e irregularidades apuradas, as quais estão enumeradas no Relatório de

Inspeção, no presente parecer e nos respectivos processos referentes às contas de cada exercício (De 1965: fls. 26/30, 45, 48, 49 e 50/51; de 1966: fls. 19/26 e 48/53; de 1967: fls. 3/17, 51/57, 69/80 e 81/82); de 1968: tls. 11/23, 31/39, 56/63 e 70/75; de 1969: fls. 29/46, 47/50 e 57/61; de 1970: fls. 5/21, 22/25 e 30/35; de 1971: fls. 12/22 e 28/36).

II — Que, dispensada a citação (ante os esclarecimentos já prestados pela atual administração), sejam as contas em lide *julgadas irregulares*, aplicando-se aos respectivos responsáveis a *multa* prevista no art. 53, do Dec.-lei n.º 199/67, individualmente e por exercício financeiro, no valor de Cr$ 5.010,00, correspondente a 10 (dez) salários mínimos, conforme a Tabela vigorante anteriormente á atual, mas com a atualização monetária estabelecida nos arts. 1.º e 2.º do Decreto n.º 75 704, de 8.5.1975, regulamentador da Lei n.º 6 205, de 29.4.1975 (*D.O.* de 30.4.75 e 9.5.75).

III — Que, independentemente de ser adotada uma das alternativas referidas nos incisos I e II supra, sejam simultaneamente adotadas mais as seguintes providências:

a) seja promovida a *citação pessoal de todos os responsáveis secundários*, independentemente do valor ou da natureza dos débitos atribuídos, ainda pendentes de regularização, os quais estão devidamente individualizados nos processos atinentes a cada exercício (De 1965: fls. 41/42 e fls. 37 do Relatório; de 1966: fls. 38/48 e 50; de 1967: fls. 21/26, 27/28, 37/39 e 41/42 do Relatório; de 1968: fls. 49/56 do Relatório; de 1969: fls. 57/59, 60 e 46/47 do Relatório; de 1970: fls. 12, 15, 32/33, 34 e 37/38 do Relatório; e de 1971: fls. 19, 21/22, 33/34 e 35 e fls. 41/43 e 45 do Relatório), fazendo um edital único e coletivo, para publicação e ciência dos interessados, com prazo de 30 dias, para recolherem as importâncias correspondentes ou apresentarem razões de defesa.

b) seja feita recomendação aos atuais dirigentes do DNER, no sentido do integral *solucionamento das medidas* referentes à *retomada de materiais* em poder de terceiros e ao *seqüestro de bens* do ex-servidor da 15.ª DRF (TC-29 382/66, fls. 41/43, itens II e VI), assim como as relativas aos *débitos* também de terceiros (Relatório sobre exercício de 1966, fls. 36/38, 40/44, 49 e 51) e ao desaparecimento de um rádio-transmissor (TC-47 338/72, fls. 21, e fls. 41, item I, do Relatório).

c) seja ponderado à Secretaria do Planejamento, quanto à necessidade de a *Taxa Rodoviária integrar a Receita Geral da União*, mediante recolhimento ao Tesouro Nacional e ulterior transferência a quem de direito, ante o princípio da universidade orçamentária, de ordem constitucional, com o que não se ajusta a Portaria n.º 95, de 21.11.1969, do então MINIPLAN (*D.O.* de 28.11.69).

d) seja apurado, junto à atual direção da autarquia, sobre o *cumprimento do disposto na Lei n.º* 3 164/57, art. 3.º e seus parágrafos, que instituiu o registro público dos bens e valores do pessoal, medida essa necessária, para produzir os seus devidos e jurídicos efeitos.

e) sejam *requisitadas as contas da Cooperativa dos Rodoviários Ltda*, devidamente formalizadas, nas quais figure evidenciado, não só o cumprimento das obrigações contratuais para com o DNER, mas a origem dos seus recursos financeiros e a boa aplicação das transferências provenientes da mesma autarquia, durante todo o período examinado nestes autos.

f) sejam solicitados informes ao órgão competente do Ministério da Aeronáutica, a respeito do efetivo recebimento dos recursos do Fundo Rodoviário, quanto às cotas destinadas à construção, melhoria, pavimentação e instalações de aeródromos e aeroportos, ante o disposto no art. 1.º do Dec.-lei n.º 859/69, caso em que as contas respetivas devem ser objeto de exame.

g) seja pedido à IGF do M. Transportes que obtenha o devido detalhamento dos juros devidos pelo DNER, no valor de Cr$ 72.611.419,75, com esclarecimentos sobre a origem da obrigação e se decorrem de mora (fls. 32 do Relatório de 1971).

h) seja feito, pelo órgão da instrução, um levantamento de todos os contratos porventura ainda vigentes, dentre os celebrados ou aditados no período de 1975 a 1971, para exame da existência de vícios que os tornem ilegais, especialmente quanto aos prazos, prévia licitação e reajustes, devendo constituir autos apartados, a fim de serem desde logo requeridas as medidas cabíveis, inclusive ante os possíveis reflexos nas contas de 1974 e 1975.

i) seja transmitida uma cópia do Relatório de Inspeção à autoridade de nível ministerial, para ciência de todas as falhas e omissões verificadas, com vistas à adoção de medidas julgadas cabíveis, na área de sua competência, inclusive prevenir os possíveis efeitos daquelas irregularidades e apuração de responsabilidades.

Sub censura.

Proc. em 26 de maio de 1975
Sebastião Baptista Affonso
Procurador-Geral, em substituição

Sr. Presidente

O ex-Diretor do DNER, com a concordância do então titular do M. Transportes, subscreveu memorial integrado aos autos, do qual recebemos também um exemplar, das mãos daqueles mesmos seus signatários.

Como responsáveis pela administração da autarquia, em períodos correspondentes às contas sob apreciação, sentiram-se eles no dever de prestar esclarecimentos, espontaneamente, a respeito das questões abordadas no parecer deste órgão do Ministério Público.

A despeito dos seus termos, aqui a ali respingados de referências desairosas à atuação desta Procuradoria, não poderíamos deixar de analisar, devidamente, as novas razões apresentadas.

Quanto à insinuação, feita pelos referidos signatários, de que tomaram conhecimento do parecer, quando fora ele amplamente divulgado pela imprensa, isto merece um reparo, porque foram noticiados apenas alguns pontos nele abordados, enquanto que os interessados tiveram dele integral conhecimento, diante da transcrição de tópicos não publicados nos jornais (nota-se, aliás, que o novo parecer constitui uma fusão dos anteriores, já consignados em ata pública).

Não nos move, neste momento, o propósito de replicar o que se contém no memorial, senão fazer algumas brevíssimas considerações, porquanto não vemos arredados ou abalados, em sua substância, os motivos que, anteriormente, nos levaram a propor fossem as contas julgadas irregulares, com base tão só nos elementos dos autos, sobretudo do Relatório da operosa e diligente equipe, que realizou a inspeção.

Reiteradamente, nessa nova peça, alega-se a improcedência de impugnação por nós feitas, sob a argumentação de já haver a instrução considerado as contas regulares, aceitando como boas as justificativas apresentadas, quando é óbvio que não somos obrigados a concordar com os pronunciamentos de outros órgãos, por mais respeitáveis que sejam, enquanto não nos convencemos de seu acerto, conforme ocorreu neste caso.

Em nosso parecer, ao arrolarmos algumas das principais irregularidades afloradas nos autos, pretendemos haver demonstrado os motivos pelos quais, a nosso ver, tais fatos eram impeditivos da aprovação das contas em lide.

Aquelas falhas, sejam de maior ou menor gravidade, concorrem todas, no seu conjunto, para macular as contas, e, tam-

bém, para configurar diversificadas infrações às Normas de Administração Financeira, sendo fastidioso reafirmarmos cada uma delas, bem especificadas no Relatório da inspeção.

Impõe-se deixar bem claro, todavia, o seguinte:

a) que não pretendíamos que o DNER fiscalizasse a aplicação do Fundo Aeronáutico, mas pedimos fossem requisitadas tais contas, para o devido exame e contrasteamento com as parcelas transferidas, àquele título;

b) que o sistema de "caixa única" não é incompatível com a escrituração de contas especiais, quando necessárias;

c) que a revogação do Decreto-lei n.º 142/67 não importou permitir a aplicação de recursos do Fundo Rodoviário, em despesas correntes da entidade, porque se destinou especificamente aos programas rodoviários, ante a sua própria natureza e diante do comando contido no art. 2.º, do Decreto-lei n.º 343/67;

d) que a dispensa de licitação, a nosso ver, não se justificava na grande maioria dos casos, onde foi invocada "notória especialização" ou "exclusividade", assim como nos de inovação dos serviços, antes adjudicados em menor volume;

e) que os contratos, de um modo geral, pecaram pela falta da devida publicação, dentre outras falhas, além de serem sucessivamente prorrogadas os prazos, ampliados os serviços e reajustados os preços;

f) que as conclusões da CPI, trazidas aos autos pelo seu inteiro teor, datam de 6.9.1963 e não de 1958, sendo feita aquela juntada, conforme fora devidamente explicado, para demonstrar a grave reincidência dos administradores da autarquia, ao repetirem práticas dos seus antecessores, consideradas desaconselháveis pela Comissão de Inquérito:

g) que, quanto ao mais, o arrazoado nega ou explica os fatos, sem uma demonstração cabal da inexistência das deficiências e omissões apuradas na Inspeção, por nós sintetizada.

Teve o memorial, para nós, a grande virtude de mostrar o quanto de estradas foi feito, no curto período de 1965 a 1974, o que só pode merecer nossos louvores, mas não sem deplorar que os dirigentes do DNER, para chegarem a tão auspiciosos resultados, houvessem descurado de cumprimento das normas gerais de administração financeira, por mais plausíveis que fossem as razões.

Representando aqui o Ministério Público, na árdua e dignificante missão de pugnar pela observância da lei e defesa dos interesses da fazenda Pública, fomos levados a discordar da instrução do feito, embora tenhamos agido assim mais por convicção do que por simples rigorismo, na certeza de estarmos cumprindo um dever legal, sem querermos com isto prestar assessoramento jurídico inadequado ao Augusto Plenário ou induzi-lo a erro nos seus julgamentos.

Pedimos vênia, pois, para ratificar as conclusões do nosso parecer, em seus termos, retirando apenas o pedido de citação dos dirigentes, porque dispensável esta formalidade quando não haja alcance a recolher, e porque ficou prejudicada em seus efeitos, com a apresentação do memorial.

Impõe-se, a nosso ver, que se faça sentir a eficácia do controle, para coibir a proliferação dos atos de administração financeira, com infração das normas reguladoras da espécie, a despeito dos fins, a alcançar.

Assim, como procuramos cumprir a nossa missão, da melhor maneira que nos foi possível, confiamos em que a colenda Corte, soberanamente, na sua alta sabedoria, aplicará ao caso a solução cabível.

É só isto o que nos cabia aditar.