

PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS  
DO PREFEITO DO DISTRITO FEDERAL

- Exercício de 1960 -



## PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO PREFEITO DO DISTRITO FEDERAL

Designado pelo Senhor Presidente, na 39ª sessão ordinária, de 14 de março de 1961, para relator das contas da gestão anual do Senhor Prefeito do Distrito Federal, venho desincumbir-me da tarefa a mim confiada, após haver de tidamente examinado, com a cooperação dos servidores do corpo instrutivo desta Côrte, o balanço e demais documentos a ela encaminhados a 12 de março findo - dentro, portanto, do prazo estabelecido no art. 5º da Lei nº 869, de 16 de cu tubro de 1949, cujos preceitos nos regem, ex-vi do disposto no art. 13, § 4º, da Lei 3.751, de 13 de abril de 1960.

É a primeira vez que este Tribunal vai exercer a atribuição previs ta na citada Lei 3.751, art. 15, item VI, encargo dos mais relevantes entre aquê les que competem as Côrtes de Contas.

Com efeito: embora no desempenho desta função o Tribunal não jul gue nem decida, mas apenas profira o seu parecer, cabendo ao Congresso, com o intância decisória, conhecer e julgar as referidas contas, a verdade é que, ao estudá-las e criticá-las, abrindo caminho seguro ao julgamento dos representan tes do povo - a Côrte de Contas remata a função fiscalizadora a seu cargo, com pleta e coroa o sistema de contrôle orçamentário estabelecido em nossa legisla ção.

Não se trata de um relatório passivo, em que este órgão apenas considere as cifras e lhes verifique a exatidão. Quer a lei que o parecer prévio contenha uma apreciação geral sôbre o exercício e a execução do orçamento, as senalando omissões, denunciando infrações, apontando falhas, pronunciando-se, enfim, sôbre a regularidade e a legalidade na obtenção e no manuseio dos fun dos públicos. Assim, longe de ser uma peça passiva, o parecer é, pela vontade do legislador, uma peça analítica e opinativa, onde ressaltam não apenas os desencontros entre cifras mas, concomitantemente, os erros ou abusos prática dos, as infrações da lei, através de um processo crítico, que, devidamente estu dado pelo Congresso, juiz supremo, pode servir não apenas para apurar responsa bilidades e punir transgressões, mas, principalmente, para promover aprimora mento dos meios de contrôle financeiro e a melhor prática do regime democráti co, no que concerne a aplicação dos dinheiros públicos.

Foi tendo em mente estas considerações que, coadjuvado por fun cionários para esse fim designados pelo Senhor Presidente, procedi a uma apura da análise dos documentos apresentados ao Tribunal pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito Paulo de Tarso, relativos às contas do exercício de 1960, período em que ocupou a Prefeitura o Excelentíssimo Senhor Doutor Israel Pinheiro da Silva.

A primeira circunstância que nos cumpre ressaltar, ao examinar essas contas, é que a gestão dos negócios do Distrito Federal se iniciou a 9 de maio de 1960 e, dêse modo, antecedeu, em alguns meses, a instalação deste Tribunal, que só começou a funcionar a 15 de setembro do mesmo ano.

Portanto, no período de 9 de maio a 14 de setembro de 1960, viu-se o Senhor Prefeito impedido de utilizar, para determinados fins, os recursos financeiros postos ao seu dispor pelo Decreto Federal nº 48.627, de 26/7/60, que abriu um crédito de Cr\$ 100.000.000,00 para atender às despesas de pessoal e material necessárias à organização e funcionamento dos serviços públicos do Distrito Federal (art. 51, da Lei nº 3.751, de 13/4/60).

Se algumas despesas relativas a pessoal foram feitas, por assim o permitirem as normas contábeis da União, as demais não puderam ser realizadas, por inexistir, naquela quadra, o órgão de controle dos gastos.

Outro importante aspecto a destacar é não ter havido, no exercício, uma lei orçamentária.

Tal fato se revestiu, sem dúvida, da maior significação, pelas suas repercussões, quer tanto à receita, quer quanto à despesa.

No que concerne à Receita, o que se viu foi ter sido a Prefeitura compelida a restringir a limites bem modestos o seu campo tributário.

Por falta de uma específica lei de tributos, e a indispensável inclusão destes em orçamento, forçoso foi ao Distrito Federal valer-se apenas da tributação vigente na área, e que pôde adotar como sua, graças a inspirada norma contida no art. 50, da Lei nº 3.751, citada.

Quanto à Despesa, observe-se que a inexistência de orçamento impôs barreiras intransponíveis às atividades da Prefeitura, obrigando-a a adstringir-se aos recursos do crédito de cem milhões, a que aludimos, e, ainda assim, pela maior parte só depois do funcionamento deste Tribunal.

No que toca à escrituração das contas, anote-se que, ao contabilizar a Receita, a Prefeitura ateve-se às rubricas correspondentes do orçamento do Estado de Goiás e da Prefeitura de Planaltina, cuja legislação, conforme assinalamos, vem sendo aplicada no Distrito Federal, por disposição da lei orgânica, e continuará a ser, até que o Poder competente delibere a respeito.

E a classificação das despesas obedeceu às consignações estabelecidas no Plano de Aplicação, aprovado pelo Decreto nº 12, de 26/9/60, e registrado neste Tribunal. Isto - esclareça-se - em relação ao crédito de cem milhões de cruzeiros, aberto pelo citado Decreto Federal nº 48.627, de 1960, pois os recursos da incipiente arrecadação de tributos não foram utilizados no exercício, por falta de autorização legislativa.

Nesta oportunidade é justo destacar, ainda, o não pequeno esforço que custou a este Tribunal o aparelhar-se para a tarefa que ora desempenha.

Como é do conhecimento dos Senhores Ministros, dificuldades de toda sorte tiveram de ser vencidas, para que esta Corte pudesse organizar-se e tornar-se apta a cumprir os preceitos contidos na Lei 3.751.

Desde os problemas de instalação de serviços, recrutamento de pessoal provisório e provimento de material adequado, até os estudos para elaboração dos anteprojetos de lei orgânica, regimento e quadro de funcionários - tudo exigiu trabalho desvelado e constante, em meio a carências de toda espécie.

Como, por falta de lei, não podíamos admitir pessoal regular, tornou-se imperativo recorrermos aos serviços de extranumerários que a lei 3.751 nos permitia admitir, de acordo com quadro baixado pela Prefeitura.

Esse pessoal, cujo salário, nas referências mais baixas, era inferior ao salário-mínimo da região, teve de trabalhar com todo o devotamento e espírito de renúncia, submetendo-se a intensivo treinamento para se familiarizar com as complexas técnicas que um órgão de contas exige. E, graças ao concurso de altos funcionários do Tribunal de Contas da União e de São Paulo, cuja cooperação este Tribunal solicitou, os inexperientes servidores, arrebanhados apressadamente em Brasília, puderam assimilar perfeitamente, e em pouco tempo, as normas e processos de trabalho indispensáveis ao desempenho da delicada missão que se lhes confiava.

Não é demais que aqui se exponham as dificuldades com que lutamos, para cumprir a nossa missão. Cientes dos problemas que se nos deparam, e capacitados de nossas necessidades, os ilustres Senhores Congressistas não de, por certo, assegurar-nos a sua valiosa e indispensável ajuda, aprovando o anteprojeto do quadro, ora em tramitação na Câmara, e acolhendo com solicitude o anteprojeto concernente à lei orgânica, que dentro em breve será apresentado à consideração do Poder Legislativo.

Feitos estes breves reparos, passamos a apreciar as contas da Prefeitura, quer quanto ao que arrecadou, quer quanto ao que despendeu.

#### RECEITA

A Receita da Prefeitura se constituiu das seguintes parcelas, como consta da prestação de contas:

a) crédito especial, aberto pelo Decreto Federal nº 48.627, de 26/7/60, para custeio de suas despesas .....	Cr\$ 100.000.000,00
---	---------------------

b) crédito especial previsto pela lei nº 3.751 de 13/4/60, para pagamento de desapropriações	Cr\$ 150.000.000,00
c) Fundo Rodoviário Nacional .....	Cr\$ 6.480.310,10
TOTAL PARCIAL .....	Cr\$ 256.480.310,10
Arrecadação .....	Cr\$ 154.019.273,20
Cauções .....	Cr\$ 1.310.000,00
Juros bancários .....	Cr\$ 1.339.548,80
TOTAL GERAL .....	Cr\$ 404.149.132,10

O total da receita, deduzida a quantia decorrente de cauções, é bom de ver, poderia ter sido utilizado como recurso, através da aprovação de um Orçamento da Despesa, ou da abertura de créditos, para execução dos serviços da Prefeitura. Entretanto, como se viu, não houve a fixação da Despesa, nem a Prefeitura abriu, no correr do exercício, qualquer crédito.

Feito esse reparo, faremos a apreciação por itens.

#### DESPESA

Crédito Federal especial de Cr\$ 150.000.000 para desapropriações.

O crédito especial em tela não foi submetido a exame do Tribunal, nem o ato à luz do qual sua aplicação foi transferida a Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil.

Por igual, ressalve-se, desde logo, também não foi objeto de exame por esta Corte de Contas, nenhum pagamento por conta do mesmo, aos expriados.

Não se pode, portanto, a rigor, aceitar-se a inclusão do montante do mesmo como despesa realizada, porque despesa não houve.

Processou-se, isto sim, através de mero movimento bancário, a tranferência do quantitativo, do nome da Prefeitura para o da referida Companhia - o que não é, por forma alguma, meio hábil para se comprovar a aplicação de dinheiros públicos.

Poder-se-á, isto sim, dizer que não recai sobre o ex-Prefeito a responsabilidade de comprovar a aplicação do quantitativo, já que ficou esclarecido não haver ele utilizado qualquer parcela do referido crédito.

A responsabilidade do aplicador secundário - isto é, a da NOVACAP contudo, permanece por inteiro, como se expôs.

Entendemos que, a partir da data da Lei nº 3.751, de 13/4/60, que, em seu artigo 48 atribui a Prefeitura 51% das ações representativas do capital da referida Companhia, e, portanto, o controle da mesma, as contas desta deverão ser prestadas a este Tribunal. Como, porém, não seria fácil nem de boa técnica dividirem-se as contas de um exercício, para o efeito de prestá-las a dois órgãos distintos, é de admitir-se que a aplicação do crédito de 150 milhões seja justificada perante o Tribunal de Contas da União, tendo em vista que se trata de crédito federal e que a matéria é regulada na Lei nº 2.874/56, que instituiu a NOVACAP.

A partir de 1961, deverá o Tribunal de Contas do Distrito Federal assumir, em relação a NOVACAP, os encargos que até agora couberam ao Tribunal de Contas da União.

É o que decorre do art. 15, item I, da Lei nº 3.751 de 13/4/60, salvo melhor juízo.

#### Fundo Rodoviário Nacional

Na parcela recebida, como demonstra a prestação de contas, houve os seguintes lançamentos:

Despesas bancárias (fls.6) .....	Cr\$	5.352,10
Transferido ao D.E.R. ....	Cr\$	6.474.958,00
Total .....	Cr\$	6.480.310,10

Aqui se aplicam, mutatis mutandis, as considerações expostas no que tange ao Capítulo anterior, posto que por despesa efetivamente realizada deve ser tida apenas a parcela de Cr\$ 5.352,10, de operações bancárias.

A parcela restante, no montante de Cr\$ 6.474.958,00, está por comprovar, visto que não foi submetido a exame deste Tribunal qualquer pagamento feito pelo Departamento de Estradas de Rodagem.

Diga-se, ademais, que se trata de órgão do Distrito Federal, não instituído, por lei, como autarquia, e, desse modo, todas as suas despesas estão sujeitas ao exame deste Tribunal.

Excluída, embora, da responsabilidade do ex-Prefeito a aplicação da parcela de Cr\$ 6.474.958,00, permanece a mesma em aberto, sob a responsabilidade do dito Departamento, que deve ser chamado a comprová-la perante esta Corte de Contas.

Crédito especial de Cr\$ 100.000.000,00 aberto pelo Decreto Federal

nº 48.627, de 1960.

DO EMPENHO

A Prefeitura do Distrito Federal assinala, no que tange a este crédito, haver sido empenhada no exercício a importância de Cr\$ 66.223.613,60 e efetivamente paga a parcela de Cr\$ 50.291.556,00, esclarecendo, entretanto - como se observa dos anexos 2 e 3 (fls. 8 e 9) - ter sido a seguinte a discriminação:

Despesa Empenhada:

da Prefeitura .....	Cr\$ 59.223.613,60
do Tribunal de Contas do D.F. ...	Cr\$ 7.000.000,00
TOTAL .....	Cr\$ 66.223.613,60

Consoante a escrita deste Tribunal, foi empenhada apenas a importância de Cr\$ 55.254.986,10, pela Prefeitura.

Do exposto, evidencia-se que a Prefeitura, no correr do exercício, deixou de remeter a este Tribunal empenhos num montante de Cr\$ ..... 3.968.627,50, quantia a que se deve adicionar o total de Cr\$ 722.000,00, correspondente a despesas pagas sem empenho (Anexo 4).

Observe-se, ademais, que a Prefeitura adicionou, ao total de suas despesas, como importância empenhada a favor do Tribunal de Contas, a parcela de Cr\$ 7.000.000,00, constante do Plano de Aplicação. Trata-se, obviamente, de um erro de lançamento, pois, a seguir-se tal critério, ter-se-ia de considerar empenhado todo o crédito de cem milhões de cruzeiros, já que todo este constou do referido Plano.

Em realidade, porém, foi empenhada, do Destaque de Cr\$ ..... 7.000.000,00 pelo Tribunal, apenas a parcela de Cr\$ 2.775.869,90.

Assim, em resumo, no exercício de 1960, foram feitos empenhos num total de Cr\$ 61.999.483,50, assim discriminado:

Empenhos remetidos ao Tribunal .....	Cr\$ 55.254.986,10
Empenhos sem conhecimento do Tribunal .....	Cr\$ 3.968.627,50
Empenhos pelo Tribunal de Contas do D.F. ....	Cr\$ 2.775.869,90
	<u>61.999.483,50</u>

A êsse total, como já se viu, se adiciona a parcela de Cr\$ . . . . .  
722.000,00 paga sem empenho, o que dá um total de compromissos, no exercí-  
cio, no montante de Cr\$ 62.721.483,50.

Disso resulta que ficou para o exercício de 1961 a importância de  
Cr\$ 37.278.516,50, assim discriminada:

Do destaque para a Prefeitura . . . . .	Cr\$ 33.054.386,40
Do destaque para o Tribunal de Contas do D.F. . . . .	Cr\$ 4.224.130,10

#### DO PAGAMENTO

A Prefeitura assinalou, como efetivamente pagas, no correr do  
exercício, as seguintes despesas (fls. 8):

Da Prefeitura, com empenho . . . . .	Cr\$ 46.272.794,70
Da Prefeitura, sem empenho . . . . .	Cr\$ 722.000,00
TOTAL . . . . .	Cr\$ 46.994.794,70
Do Tribunal de Contas do D.F. . . . .	Cr\$ 3.296.761,30
TOTAL . . . . .	Cr\$ 50.291.556,00

No que toca à Prefeitura, de acôrdo com os dados constantes de  
sua escrita, o Tribunal, em 1960, realizou os seguintes registros:

a) adiantamentos . . . . .	Cr\$ 3.800.000,00
b) ordens de pagamento . . . . .	Cr\$ 7.940.655,00
c) dotações a Fundações . . . . .	Cr\$ 30.000.000,00
TOTAL . . . . .	Cr\$ 41.740.655,00

Observe-se que, a êsse total deve ser adicionada a parcela de  
Cr\$ 5.572.102,10, relativa a despesas com vencimentos que, na forma da lei n.º  
830, de 1949, deve ser apurada após o encerramento do exercício, na tomada de  
contas dos pagadores. Do exposto, resulta que podem ser considerados regulares  
os seguintes quantitativos:

Registradas . . . . .	Cr\$ 41.740.655,00
Sujeitos a tomadas de contas . . . . .	Cr\$ 5.572.102,10
Total . . . . .	Cr\$ 47.312.757,10

Do total registrado, a importância de Cr\$ 2.400.000,00, correspondente a adiantamentos, somente foi entregue em 1961. Por conseguinte, fica o seu montante reduzido para Cr\$ 44.912.757,10.

Do exposto conclui-se que foi irregularmente paga, sem registro do Tribunal, a quantia de Cr\$ 2.082.037,60, conforme se vê abaixo :

Pago pela Prefeitura .....	Cr\$ 46.994.794,70
Registrado pelo Tribunal .....	Cr\$ 44.912.757,10
Diferença .....	Cr\$ 2.082.037,60

No que diz respeito às despesas do Tribunal, assinala-se que a Prefeitura, nas contas, considerou como integralmente despendida uma parcela de Cr\$ 1.500.000,00, que fôra depositada no Banco do Brasil, à disposição desta Corte. Entretanto, dessa parcela existia, ao fim do exercício, saldo no Banco no valor de Cr\$ 520.891,40, donde resulta que a despesa efetiva do Tribunal foi a seguinte :

	Cr\$ 3.296.761,30
	520.891,40
	<u>2.775.869,90</u>

Resumindo, temos:

Despesas da Prefeitura, regularmente processadas	44.912.757,10
Despesas da Prefeitura, irregularmente processadas .....	<u>2.082.037,60</u>
	46.994.794,70
Juros bancários por saque antecipado .....	<u>76.157,70</u>
	47.070.952,40
Despesa do Tribunal .....	<u>2.775.869,90</u>
	49.846.822,30

Esse foi o resultado do exercício financeiro, no que diz respeito ao crédito especial de Cr\$ 100.000.000,00.

#### CONCLUSOES

Do exposto resulta que a Prefeitura do Distrito Federal, no correr do exercício de 1960, apresentou o seguinte resultado :

Receita .....		404.149.132,10
Despesa:		
1) do Fundo Rodoviário .....	5.352,10	
2) do crédito de cem milhões..	49.846.822,30	49.852.174,40
DIFERENÇA .....		354.296.957,70

Poder-se-ia, assim, dizer que o exercício financeiro encerrou-se com um superavit equivalente, assim discriminado:

Crédito p/desapropriações por aplicar na NOVACAP		150.000.000,00
Fundo Rodoviário .....		6.474.958,00
Saldo do crédito de cem milhões:		
na Prefeitura .....	49.632.286,30	
no Tribunal de Contas do D.F.	520.891,40	50.153.177,70
Juros do crédito de cem milhões: .....		1.339.548,80
Arrecadação .....		145.019.273,20
Depósito em caução .....		1.310.000,00
TOTAL .....		354.296.957,70

Na verdade, êsse resultado do exercício é real apenas em seu aspecto formal, visto que, como salienta o Senhor Prefeito, na parte final da prestação de contas, a Prefeitura realizou despesas por intermédio da NOVACAP, não contabilizadas, cujo montante não se pode precisar mas que, segundo divulgou em entrevista à imprensa o ex-Diretor Financeiro daquela Companhia, Deputado Guilherme Machado, sobe a meio bilhão de cruzeiros, aproximadamente.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao apresentar a esta Colenda Côrte o parecer sôbre as contas do exercício de 1960, da Prefeitura do Distrito Federal - parecer que, se aprovado pelos meus ilustres pares, deverá ser enviado ao Senhor Prefeito ao ensejo da restituição das contas ( art. 38, § 2º da Lei nº 830), para com elas ser apresentado ao Congresso Nacional ( art. 20, parágrafo único, da Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960) expus as falhas encontradas na escrituração das contas e as irregularidades havidas, sob o aspecto formal, na realização de gastos.

Parece-me que, ao se pronunciar sobre a matéria, o Tribunal faria justiça ao responsável pela administração do Distrito Federal, no exercício de 1960, se tivesse em consideração as inúmeras dificuldades com que defrontou o primeiro Prefeito de Brasília para implantar os serviços da Prefeitura, em meio a obstáculos sem conta, na jornada épica que foi a transferência da Capital da República para o Planalto Central - obstáculos que atenuam, senão justificam, os desacertos havidos no processamento de alguns itens da despesa.

Com efeito: a ausência de uma lei de meios, que viesse disciplinar os gastos; o fato de a Prefeitura, apenas criada e instalada, ser chamada a desempenhar imediatamente funções da maior complexidade e variedade, tendo de cuidar, ao mesmo tempo, da implantação de serviços, e da realização de obras inadiáveis, que deviam ser executados por intermédio desses mesmos serviços - tudo isso oconcorreu a dificultar o funcionamento normal da administração.

Segundo o que se depreende do disposto no art. 38. § 1º, da Lei nº 830, e consoante o que tem entendido o Colendo Tribunal de Contas da União, no que respeita às tarefas de sua alçada, o parecer prévio é enunciativo, e não conclusivo, visto que cabe ao Congresso Nacional apreciar e julgar as contas do Presidente da República. Correspondentemente, deve aplicar-se, no que respeita às contas do Prefeito de Brasília, aquilo que a lei dispõe sobre as do Presidente da República. Entendo, portanto, que me desincumbi do meu dever, apenas assinalando as falhas encontradas, para o julgamento dos nobres representantes do povo.

Por fim, no propósito de aplinar dúvidas pendentes, parece-me de bom alvitre sejam adotadas as seguintes providências por esta Corte:

a) Solicite-se ao Senhor Prefeito do Distrito Federal:

- 1) instaurar tomada de contas especiais em que se verifique a natureza, a necessidade e legalidade dos gastos feitos sem empenho, relacionados a fls. 10;
- 2) dar conhecimento ao Tribunal, em informação minuciosa, da situação, em 1º de janeiro do corrente ano, dos créditos bancários transferidos a NOVACAP e ao Departamento de Estrada de Rodagem;
- 3) apresentar ao Tribunal, para exame a posteriori, tôdas as despesas pagas sem registro nesta Corte.

b) Peça-se ao Congresso Nacional a elaboração da Lei, estabelecendo que a NOVACAP, ao término do exercício financeiro de 1961, prestará contas, ao Egrégio Tribunal de Contas da União, da aplicação do Crédito Especial previsto na Lei Federal 3.751, de 13/4/60, no valor de Cr\$ ..... 150.000.000,00, para desapropriações, e que, ao se encerrar o exercício, o saldo do referido crédito reverta a favor da Prefeitura do Distrito Federal. Na mesma Lei se estabelecerá que, partir de 1961, as contas da

NOVACAP seriam prestadas ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, re-  
forçando o pensamento que está implícito na Lei 3.751, art. 48.

Ao finalizar o parecer, peço ao Senhor Presidente e aos Senhores  
Ministros indulgência para as deficiências nêle encontradas e que a seu turno  
também refletem as dificuldades que ainda se oferecem na Nova Capital, para a  
elaboração de trabalhos desta natureza.

Em 10/4/61

TACIANO GOMES DE MELLO

DEMONSTRAÇÃO DA DESPESA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO

DISTRITO FEDERAL

Vencimentos, salários e Gratificações .....	Cr\$ 2.196.371,70
Gratificação e Representação .....	Cr\$ 42.400,00
Gratificação de Representação de Gabinete ....	Cr\$ 6.000,00
Diárias e Ajuda de Custo .....	Cr\$ 38.967,00
Passagens e Transportes .....	Cr\$ 142.231,20
Material de Consumo e Expediente .....	Cr\$ 26.900,00
Combustíveis e Lubrificantes .....	Cr\$ 15.000,00
Pequenas Despesas de Pronto Pagamento.....	Cr\$ 40.000,00
Diversos e Eventuais .....	Cr\$ 268.000,00
TOTAL .....	<u>Cr\$ 2.775.869,90</u>

Obs. - Dêste montante a Prefeitura pagou a parcela de Cr\$ 1.796.761,30, e o restante, na importância de Cr\$ 979.108,60, foi pago diretamente pelo Tribunal, sacando à conta do depósito de Cr\$ 1.500.000,00, feito pela Prefeitura em seu nome - depósito êste que, no fim do exercício apresentava um saldo de Cr\$ 520.891,40.

ELIO MOULIN  
Chefe do S.F.F.