MUNICÍPIO — FUNDO DE PARTICIPAÇÃO — ASPECTOS NEGATIVOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

— A grande maioria dos municípios do país não arrecada diretamente importância bastante para pagar a um único funcionário o salário mínimo da região, ou os subsídios do próprio Prefeito.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

ANEXO II À ATA N.º 50/71

Declaração de voto apresentada pelo relator, Ministro Amaral Freire, cujas conclusões foram acolhidas pelo Tribunal, na Sessão Ordinária realizada em 30 de julho de 1971, ao apreciar as contas do Município de Mascote, BA, atinentes aos exercícios de 1967 (Proc. n.º 14.042/68) e de 1968 (Proc. número 32.472/72).

Processos n.os 14.042/68 e 32.472, de 1969.

Prefeitura Municipal de Mascote - BA.

Trago à consideração do Plenário os processos de prestação de contas das aplicações dos recursos do Fundo de Participação recolhidos pelo Município de Mascote, Estado da Bahia, nos exercícios de 1967 e 1968.

As peças que se encontram no bojo desses processos, oferecem oportunidade para enfocar pontos marcantes da administração municipal em nosso país, quer nos seus aspectos gerais, quer nos seus aspectos específicos.

Há cerca de três anos, quando do contato com as primeiras prestações de contas dos gastos dos prefeitos, relativos aos recursos entregues pela União aos Municípios, em decorrência do funcionamento do Fundo de Participação, iniciado em 1967, fui levado a alertar este Plenário sobre a realidade, então desconhecida na sua extensão e profundidade, da estrutura municipal brasileira e do descalabro de administrações das respectivas comunas. Esse pronunciamento mereceu ampla divulgação na imprensa que, na sua unanimidade, manifestou integral aplauso e apoio à ação que o Tribunal de Contas da União desencadeava.

Indiquei, então, o funcionamento de grande número daquilo que denominei de "municípios-fantasmas", isto é, municípios criados indiscriminadamente,

sem um mínimo de condições para participarem do banquete de recursos proporcionados pela transferência de percentuais do então imposto de consumo e do imposto de renda, utilizando-os em regra, para atender a interesses de tôda ordem.

Nessa oportunidade não se dispunha dos dados, agora conhecidos, para afirmar-se que, em aproximadamente cinco anos, o numero de municípios no Brasil foi acrescido de 50%, ou seja, de 2.600 passaram êles para mais de 3.900. Para se ter idéia do ritmo acelerado dessa escala ascendente, basta dizer que, no Estado do Amazonas às vésperas de 31 de março de 1964 onde até então existiam 44 municípios, mais de duas centenas eram criados e suas sedes, ao que se afirma, estavam sendo instaladas em barcos flutuantes. Deve-se ao primeiro governador pós-revolução, a imediata extinção desses municípios itinerantes. E mais municípios não foram criados no país naquela época em razão do movimento revolucionário de 1964.

Foi afirmado na imprensa que, nesse início da década de 60 "era mais fácil criar um município que abrir uma quitanda"; bastava, segundo o jornal, "ter manha política e algum prestígio junto às cúpulas dirigentes".

Na verdade, o que ocorreu neste país, nessa quadra, com a volumosa criação dos municípios, foi a repetição do milagre da multiplicação de pães; apenas, multiplicaram-se municípios...

Assim, à Revolução de 1964 se deve a nova orientação restritiva quanto à criação de municípios, uma vez que, salvo lamentáveis exceções em alguns estados, ao depois de março de 1964 reduziu-se acentuadamente o ritmo ascendente da criação indiscriminada de municípios.

Com o promulgação da Lei Complementar n.º 1, à Constituição de 1967, hoje é totalmente vedada a criação de municípios sem atender às condições ali estabelecidas. E os que foram criados irregularmente, por força de expresso dispositivo do Código Tributário, nada recebem do Fundo de Participação, pois o Tribunal de Contas da União não autoriza o Banco do Brasil a fazer qualquer entrega de recursos.

Recordo-me de que, quando levantado o problema, certa autoridade, bem ou mal intencionada, chegou a por em dúvida a existência dos "municípios-fantasmas" ou os "municípios de mentira" como assim denominou o *Jornal do Brasil*, em incisivo editorial.

A verdade é que a existência de tais municípios foi integralmente confirmada com o caso da COCOCI, no Estado do Ceará, já extinto em razão da ação deste Tribunal, ao se comprovar que não passava de uma propriedade familiar, tendo até prestigiosa revista, com ampla circulação no país, divulgado, em reportagem especial, uma foto, documentando que para se entrar na pseudo-sede municipal, era necessário abrir a porteira da fazenda do patriarca.

Mas é preciso ter presente que COCOCI não é caso unico. Muitos outros, nas mesmas condições, continuam a ter existência e funcionamento no sul, no norte e no nordeste do país.

COCOCI, cuja família, proprietária do município durante doze anos, embolsou os recursos entregues pela União, constituiu apenas um símbolo, com o fim de alertar as altas autoridades do país para a sua gravidade. Só uma operação planificada, que o Tribunal no momento, assoberbado de tarefas, todas da maior importância, não poderá executar, possibilitaria prosseguir-se no estudo desse detalhe do problema para vasculhar a profundidade de aspectos prejudiciais e negativos para a nação.

A verdade é que, pela sua importância, a urgência da reestruturação municipal voltou à ordem do dia, não só com a divulgação resumida de uma ins-

peção-impacto feita por este Tribunal, em cerca de duzentos municípios, como de considerações feitas, em recente conferência na Escola Superior de Guerra, por reconhecido e autorizado técnico em aspectos municipais.

Atrás afirmei que a existência de números municípios, sem condições mínimas de funcionamento, os "municípios inviáveis", como denominou certa imprensa, vem acarretando efeitos danosos para o desenvolvimento do país.

Não desejo ficar na simples afirmação. Devem ser mencionados alguns deles. Antes, porém, algumas e rápidas considerações.

Em certo período, apenas, tive ocasião de levantar dados colhidos em processos de prestações de contas que passavam pelo meu gabinete. Nessa amostragem observei a existência de vários municípios que não arrecadam diretamente qualquer soma pela via dos impostos. E mais ainda, com o aumento da entrega de recursos federais, e com o funcionamento do Fundo de Participação dos Municípios, muitos deles reduziram sua arrecadação tributária direta e, em muitos casos, ficou ela na cota zero. É o caso de um deles, no Estado de Goiás, a 30 quilômetros da Capital do País.

Esses dados, acrescidos de continuadas observações de casos focalizados em Plenário permitem afirmar que, possivelmente cerca de cem ou mais municípios no Brasil, por iniciativa própria, não arrecadam de impostos um centavo sequer, ou a arrecadação que fazem é simbólica ou inexpressiva.

No presente processo — Contas do Município de Mascote, na Bahia, há até uma afirmação que deve ser consignada e que se encontra às fls. 59, relativa às contas de 1968. As palavras são do Presidente da Câmara, em 30 de setembro de 1970, no exercício do cargo de prefeito, em razão do afastamento do titular, condenado por malversação dos dinheiros municipais, em decorrência de providência determinada por este Tribunal.

Diz o Prefeito:

"O Imposto Predial, apesar de sempre consignado no Orçamento da receita, nunca foi cobrado." E mais: "Não houve em nenhum exercício lançamento desse imposto."

No entanto, consta do processo uma relação, enviada pelo Prefeito afastado, de 120 devedores de imposto predial, cujas dívidas estavam inscritas na "Dívida Ativa"... Na verdade eram antigos devedores de imposto territorial cujos débitos não eram cobrados.

Mas é preciso também considerar que o número de municípios em todas as áreas geoeconômicas do país, mesmo arrecadando os impostos que lhe competem, o fazem simbólica, inexpressiva ou paternalisticamente.

Em um deles, no Estado de São Paulo, de certo porte, cuja sede possui os melhoramentos mínimos em escala significativa, cada propriedade urbana paga, em média, cinco cruzeiros anuais de imposto predial. Em outro, no Estado de Minas Gerais, cujas propriedades urbanas, na sua quase totalidade pertencentes a duas famílias, pagam em média e por unidade, três cruzeiros anuais, sendo a contribuição da taxa do consumo de soja, um cruzeiros e vinte centavos anuais por contribuinte.

Nos dois municípios citados, é evidente que os valores arrecadados nem sequer indenizam o custo da arrecadação e apenas colaboram, ou servem de pretexto, para justificar a admissão de certo número de funcionários.

Outro fato a enfatizar é que a grande maioria dos municípios no país não arrecada diretamente importância bastante para pagar um único funcionário de salário-mínimo da região, ou os subsídios do próprio Prefeito. Vivem uns em percentual considerável dos recursos federais do Fundo de Participação e outros, destes e do percentual

do ICM, arrecadado pelo estado e a eles entregues. A arrecadação direta é mínima, senão irrisória. Ora, é comum ouvir-se reclamações de que o atual sistema reduziu a capacidade tributária municipal. Mas, se a que foi atribuída aos municípios, eles não a exercem, como reclamar sua ampliação? Primeiro, teriam de esgotar sua área de tributação, para, depois, com autoridade, ofereceram suas reclamações. Aliás, é oportuno lembrar que com a criação do Fundo de Participação, nunca os municípios dispuseram de tantos recursos financeiros como agora.

O ponto nevrálgico, neste particular, é que:

a) a nova sistemática tributária da Constituição de 1967 e Emenda n.º 1, os recursos entregues pela União continuam a ser considerados federais;

b) sua aplicação passou a ser disciplinada pela União, e, a grande inovação;

c) a fiscalização do mandado desses dinheiros foi entregue ao Tribunal de Contas da União, que, embora ainda em fase de implantação, vem impedindo, em parte, a utilização desordenada ou criminosa desses recursos.

Aliás, cumpre observar que, até a implantação da nova sistemática e do funcionamento do Fundo de Participação, jamais houve controle dos gastos municipais. O Prefeito aplicava os recursos municipais ao seu belprazer, pois as Câmaras Municipais não tinham e continuam não tendo, qualquer condição para um controle sisstemático e eficiente; os seus componentes, salvo raras exceções, ou se ajustam à linha de conduta do alcaide municipal ou agem contrariamente, movidos por meros interesses pessoais e/ou políticos. Ou, então, o Prefeito é que se ajusta aos interesses da Câmara, para não sofrer processo de cassação de seu mandato.

Só com a criação do Fundo, a entrega do controle de aplicação dos seus recursos a este Tribunal e já agora também aos Tribunais de Contas Estaduais, — providências essas altamente meritórias do Governo Revolucionário — é que, pela primeira vez, se iniciou, embora ainda de forma precária, uma fiscalização financeira e orçamentária no âmbito municipal.

A fiscalização exercida pelos Tribunais de Contas levou até certo Prefeito, impedido de gastar sem disciplina, a afirmar que o "município passou a ser uma ilha cercada de Tribunais de Contas por todos os lados"...

A circunstância de grande número dos municípios viverem à custa dos dinheiro distribuídos pelo Governo Federal, obrigando-os a prestar contas dos recursos ao Tribunal de Contas da União e, como conseqüência, hoje a fiscalização municipal do país está entregue, na sua maioria, a este orgão, o que está permitindo pela primeira vez, uma visão panorâmica do descalabro da administração municipal. Lamentavel, apenas, é que não possui este Tribunal pessoal e mecanização especiais para permitir a evidência de outros dados da maior valia existentes no bojo dos processos de prestação de contas dos recursos federais aplicados pelos municípios.

É de justiça anotar que a fiscalização financeira dos municípios foi uma preocupação permanente dos Tribunais de Contas do Brasil. Os anais dos Congressos realizados, sobretudo os relativos ao Primeiro Congresso, com sede em São Paulo, no ano de 1958, comprovam essa afirmação. E os fatos que estão sendo apurados documentam as justas preocupações de então dos referidos Tribunais.

Retornando à nossa afirmação relativa aos efeitos prejudiciais ao desenvolvimento do país, causados pelos minimunicípios, passo a enfileirar alguns deles.

O primeiro foi ter acarretado a pulverização dos recursos federais, em virtude da qual os recursos disponíveis dos pequenos municípios se situam em níveis irrisórios, determinando menor concentração financeira em favor de comunidades em condições de melhor utilizá-los, resultando daí um desperdício do dinheiro distribuído.

Depois, a conseqüente montagem de uma desnecessária e gravosa sede empregatícia municipal, que absorve parcela consideravel do valor total a ser repartido com o atendimento de despesas de pessoal e a consequente redução de recursos para investimentos prioritários.

De outra parte, o funcionalismo recrutado é, em qualidade e em capacidade, do pior gabarito possivel. Os orgãos federais e estaduais de assistência técnica aos municípios têm tido ocasião de conhecer fatos melancólicos, a esse propósito. Aí estão, também, observações feitas nas inspeções realizadas por este Tribunal. Este Plenário, ainda em sessão recente, tomou conhecimento do relatório de inspeção feita pelo nosso Delegado no Estado do Amazonas em um dos seus principais municípios, no qual é dado relevo ao total despreparo do seu funcionalismo, ineficiente, incapaz e sem condições de executar um mínimo de tarefas administrativas.

Outro aspecto nocivo dessa estrutura existente é o fato de obrigar a União e os estados a gastos desnecessários, tais como instalações de coletorias, aparelhamentos postal e policial, criação de comarcas, serviços de justiça e outros.

A Empresa Brasileira dos Correios e Telégrafos tem, constantemente, em casos da espécie, deixado de criar agências postais ou, quando elas existem, têm sido fechadas, pois proporcionam uma receita que sequer permite remunerar um único funcionário de nível de salário-mínimo. Muitos estados têm extinguido dezenas de comercas sem movimento, pois nelas não havia condições mínimas de habitabilidade para os juízes e outras autoridades judiciais, nem serviço que justificasse seu funcionamento. Assim, o grande e desnecessário número de municípios determina um aumento do custo operacional dos serviços da União e dos estados com redução da capacidade financeira destes para investimentos.

Para se ter idéia do volume de valores entregues pela União aos municípios, basta examinar os dados constantes das contas do exercício de 1970 encaminhados ao Congresso Nacional pelo Presidente da República. Correspondem eles a cerca de quarenta por cento dos investimentos diretos do Governo Federal. Além disso, a esse percentual devem ser adicionados outros volumosos recursos entregues em razão de convênios especiais de vários Ministérios, entre eles o do Interior e da Educação, e os distribuídos pela Administração Indireta. Não será temerário afirmar-se que a União entrega aos municípios quantia igual a cerca de sessenta por cento do que ela investe diretamente em seus projetos.

Essa é a contribuição do Governo Federal aos municípios. E não nos esqueçamos que também os estados auxiliam financeiramente os municípios.

Não se infira, dessas considerações, que defenda posição contrária a essa sistemática distributiva, de forma que se reduza a assistência financeira aos municípios. Pelo contrário. Entendo que cada vez mais a União e os estados devem dirigir, prioritariamente, a aplicação dos seus recursos para a montagem da infra-estrutura administrativa dos serviços públicos no Brasil, tais como energia, transporte, exploração do subsolo, educação universitária, etc., reservando aos municípios as atividades necessárias à utilização dessa infra-estrutura. E para essa utilização a União fornecerá assistência financeira e técnica cada vez maior, tudo

subordinado a um efetivo controle administrativo e financeiro das aplicações. Fora desse enfoque não tem sentido a União executar serviços de âmbito puramente municipal.

Aliás, nesse sentido funcionam os serviços públicos em muitos países, entre eles, na Alemanha Ocidental e na Iugoslávia, para citar duas nações de ideologias antagônicas.

No primeiro, a maior parte das despesas de investimento são realizadas pelos municípios que recebem recursos dos Lander (estados) ou do Governo Federal.

No segundo, a posição é talvez até mais radical, pois a arrecadação pública nacional se faz basicamente por intermédio dos municípios, para posterior redistribuição de parte dos recursos aos estados e ao Governo Central.

Mas, voltando ao problema no Brasil, é de se lembrar a afirmação de todas as horas, de que os recursos nacionais disponíveis são poucos para os gastos necessários, prementes e prioritários.

Assim considerado, é dever das autoridades impedir que se esbanje, nos municípios, as disponibilidades que lhes são entregues.

Noticiário dos últimos dias na imprensa paulista, de autoria de qualificado comentarista econômico, alerta sôbre o desperdício de capitais nos países pouco desenvolvidos e invoca a autoridade do Professor Peter Drucker, da Escola de Administração de Empresas da Universidade de Nova York. Em recente obra, *best-seller* mundial, afirma esse autorizado técnico americano que o drama dos países pobres tem origem não propriamente na insuficiência de capitais mas no que chama de "malversação de capitais". Segundo a tese do referido economista, o capital gerado nos países menos desenvolvidos é mal investido e, não raro, entesourado em latifúndios antieconômicos, pelo que não exerce sua essencial função multiplicadora.

É verdade que essas observações estão mais voltadas para o setor privado. Mas elas também são inteiramente válidas para o setor público.

Basta ter presente a diária verificação deste Tribunal da desordenada e/ou má aplicação de recursos pelos administradores municipais e a existência, em número não pequeno dos mimimunicípios familiares, nos quais os recursos federais e estaduais, aplicados nessas pseudo-comunidades públicas apenas vêm contribuindo para beneficiar uns poucos e fortalecer, na quase totalidade, latifúndios antieconômicos.

Já tenho manifestado — e agora volto a repetir a afirmação — que o Fundo de Participação dos Municípios, concebido como um dos instrumentos do Poder Federal para redistribuir a renda nacional e promover a interiorização do desenvolvimento econômico e social do país, vem preenchendo essa função nos municípios de certo porte para cima. Nos micromunicípios que, como se sabe, constituem o grande número, sua ação vem sendo inteiramente diversa.

O carreamento dos volumosos recursos do Fundo para os Municípios, e a atividade sonegadora fiscal por parte dos mesmos (como adiante se verá) vêm provocando um fortalecimento de estruturas locais, paternalísticas e anti-econômicas.

Aliás, abrindo um parênteses, isso ocorre não poucas vezes, também, com os recursos entregues pela União a estados. Ainda recentemente, um orgão da imprensa de Teresina, a propósito da execução do "Projeto Piauí" escrevia esta terrível advertência:

"O primeiro obstáculo a ser superado (para a implantação do Projeto Piauí) será o velho pessimismo daqueles que só acreditam em planos e programas quando os mesmos são acionados e executados em função do enriquecimento de grupos e famílias e não da coletividade."

Mas, a ação negativa dos micromunicípios, dos municípios de mentira,

dos municípios inviáveis, também se exerce na área fiscal. Nela, as observações são chocantes, pois são eles agentes diretos da sonegação fiscal, numa posição frontal à orientação do Governo Federal.

Primeiro, porque não arrecadam os impostos de sua competência, ou quando arrecadam, o fazem simbolicamente, ou em níveis tão reduzidos e não justificáveis, que alimentam a formação de uma mentalidade sonegadora e antifiscal.

Segundo, porque não arrecadam, para crédito próprio ou da União, percentuais de impostos de renda na fonte, com o que, alem da colaboração sonegadora, impedem a identificação dos próprios sonegadores pelas autoridades federais.

Terceiro, porque pagando por simples recibos, sem a exigência de nota fiscal, permitem a sonegação do IPI e do ICM e reduzem, conseqüentemente, sua participação na redistribuição dos mesmos.

Para se ter uma idéia do volume dessas sonegações, passo a narrar este fato. Estando recentemente com uma delegado da Receita Federal em um Estado do Norte, dele ouvi que, tendo o Governo Federal autorizado o pagamento aos municípios da quota de imposto de consumo de 1956, no valor de cerca de vinte e dois mil cruzeiros, condicionou porém, esse pagamento à comprovação, pelo município, de se encontrar em dia com suas obrigações em relação à União.

Essa exigência importou em muitos municípios se desinteressarem desse recebimento, pois teriam de recolher aos cofres federais quantia quase igual ou até superior ao crédito.

O fato não constituiu novidade.

Durante os trabalhos do Segundo Congresso de Tribunais de Contas do Brasil, realizado em Salvador, no ano de 1960, quando se discutiu o tema de controle da receita pelas Cortes de Contas, um Conselheiro de um dos Tribunais da região nordeste fez esta enfática afirmação:

"Nas lutas políticas no norte e no nordeste, disputa-se um cargo, que o titular usa como credencial hábil para não pagar impostos."

Esta estarrecedora afirmação não mereceu qualquer contestação ou restrição por parte das delegações presentes ao conclave.

Quanto aos micromunicípios que não cobram seus impostos ou o fazem de forma simbólica, mais algumas considerações.

O carreamento dos recursos do Fundo sem dúvida gera benefícios, de modo geral, aos municípios. Mas, há uma parte da população que é particular e diretamente beneficiada pela aplicação dos recursos federais: são os proprietários urbanos. Ora, a não cobrança, ou a cobrança simbólica, dos impostos municipais dos proprietários urbanos constitui, na verdade, uma forma disfarçada de isenção fiscal. Essa isenção a uns poucos privilegiados equivale a uma injustiça fiscal e, portanto, a uma injustiça social, e está contra os propósitos do Governo Federal, que ainda agora se propõe a lançar uma grande campanha contra a sonegação de impostos.

Entretanto, paralelamente a essa ação antifiscal dos administradores municipais, o que se nota é um esbanjamento de gastos para atender a viagens e a formas disfarçadas de subsídios a vereadores com o objetivo de elidir a proibição constitucional nesse sentido.

Aliás, no capítulo dos subsídios, duas observações relevantes podem ser feitas.

Uma é de que, diante de abusos existentes, impõe-se uma disciplina a respeito, estabelecendo certos tetos. Basta dizer que, em alguns estados segundo tenho notícias, há prefeitos que recebem, a esse título, mais do que o próprio governador! E isso estaria ocor-

rendo até em municípios de importância reduzida. Acredito que tais subsídios talvez se aproximem ou sejam até superiores aos de Ministros de Estado!

A outra observação é de que a campanha que se faz para a redução ou eliminação do teto mínimo vigente, acima do qual os vereadores possam ser remunerados, não tem sentido. Nos municípios de pequeno porte, os recursos de que dispõem são fornecidos pela União — em mais da metade deles esses recursos correspondem entre 80% a 100% das suas disponibilidades totais — e a utilização de tais importâncias obedecem a determinações rígidas do Governo Federal que, por via deste Tribunal, fiscaliza sua obediência e emprego. Neles, por conseguinte, a atividade legislativa das Câmaras é reduzida e nada justifica aquela remuneração.

Seria de se perguntar: dentro da estrutura municipal, nas pequenas comunidades, há necessidade de funcionamento de Câmaras Municipais?

Admitir nos pequenos municípios a remuneração de vereadores e subsidiar exageradamente seus prefeitos é uma declarada forma de "malversação de capitais" de que fala o economista da Universidade de Nova York.

Aqui invocaria mais um pronunciamento da imprensa brasileira para dizer que é o momento para "dedetizar os parasitas e assustar os fantasmas" pois "o país é que não pode sacrificar-se em sua grande maioria, pagando tributos de toda a espécie, enquanto uma minoria privilegiada usufrui as delícias da mitologia municipalista".

É no momento de se lembrar da afirmação do Ministro Iberê Gilson, no ano passado, quando ainda exercia a Presidência desta Casa: "não se pode negar que, na esmagadora maioria dos municípios brasileiros, o despreparo dos prefeitos como dos vereadores é um desolador e terrificante quadro que mancha a administração pública brasileira".

A ação negativa e desperdiçadora dos municípios, na área da educação, igualmente não deve ser esquecida.

Como se sabe, os constituintes de 1946 haviam, com os mais salutares propósitos, previsto a obrigatoriedade do municípios aplicar vinte por cento em educação. Isso estimulou indiscriminada criação de Faculdades, sobretudo, de Ciências Jurídicas e, até, de Universidades Municipais.

Essa prática condenável se reduziu com o cancelamento dessa obrigatoriedade, na Constituição de 1967.

Todavia, foi ela restabelecida na Emenda n.º 1, mas agora explicitamente para o ensino primário.

Mas os respeitáveis e melhores propósitos dos educadores vêm sendo totalmente frustrados, pelo desconhecimento da realidade administrativa municipal em nosso país.

O que se tem verificado, no exame das contas municipais, nas inspeções específicas em inúmeros casos e na inspeção-impacto realizada no ano de 1970, é que, na grande maioria dos municípios, todos de pequeno porte, a obrigatoriedade constitucional deu condições para a montagem de uma rede empregatícia, que faz de conta que ensina.

Estive ocasionalmente com um prefeito que, por mim interrogado, se havia professores formados a serviço do município respondeu:

"Sim, tenho uma formada no 2.º ano primário". E lecionava ela no 4.º ano primário... E essa, apesar de tudo, ainda tinha o 2.º ano primário.

E o que se dizer das semi-analfabetas que nem o primeiro ano primário possuem, e que são recrutadas pelos prefeitos para as funções de professoras! Não há muito tempo, o Prefeito de Castro Alves, na Bahia, justificava que pagava a suas professoras vinte e cinco cruzeiros, mas apenas a título de gratificação e não de salário, porque elas somente ensinavam o "be-a-bá".

Há, ainda, os municípios que, rece-

bendo recursos federais, não têm estrutura administrativa para aplicá-los, como é o caso de Mascote, examinado neste processo.

Para uma receita geral, em 1968, de Cr$ 229.049,00, em 31 de dezembro tinha em caixa Cr$ 107.815,80 e no Banco do Brasil Cr$ 79,45. Apenas, conseguiu gastar metade dos recursos disponíveis e assim mesmo, entre outras aplicações dos recursos do Fundo, Cr$ 110,00 na construção de um curral para abate de gado, Cr$ 654,00 na construção do cemitério e Cr$ 22.496,00 na construção de um jardim *com instalações elétricas subterrâneas*. Em educação, seis mil cruzeiros, em saúde, além do curral, menos de mil cruzeiros. Pelo que, de um lado, o Prefeito manteve cento e oito mil cruzeiros ociosos em caixa e de outro, fez aplicações que, nem todas podem ser indicadas como prioritárias para o desenvolvimento econômico e social da comunidade.

Outros fatores negativos poderiam ser alinhados, mas, esta não é a oportunidade para alongar o assunto. Apenas, quis tecer, em síntese, alguns comentários sobre as deficiências da estrutura municipalista vigente no país e seus efeitos negativos, para mais uma vez enfatizar que urge providência da alta administração federal no sentido de urgentemente corrigir os defeitos existentes. Sobretudo, no instante em que o país inicia a década de 70, num *rush* desenvolvimentista quer no setor econômico, quer na área social, tão intensivo que está causando perplexidade às demais nações.

Nunca será demais repetir que se torna necessário dar condições para que o município seja efetivamente a célula básica da interiorização da economia e passe ele a constituir uma peça, das mais importantes, para fixar o homem no *hinterland*, evitando-se as grandes concentrações urbanas.

Essas considerações me levam a afirmar que o município é a escola primária do paternalismo e da demagogia.

As deficiências da estrutura municipalista no Brasil, força é reconhecer, resultam de uma etapa do nosso desenvolvimento e do de vários países da América. O problema, portanto, não é somente brasileiro.

Brewer Cárias, jovem e moderno professor de direito administrativo da Universidade Central da Venezuela, tece, a propósito, as seguintes considerações:

"A chamada autonomia municipal perde todo o sentido em face dos micromunicípios ou frente aos municípios rurais". E prossegue: "As exigências cada vez mais complicadas da expansão urbana já não podem ser atendidas no nível estritamente municipal". E, ainda: "A interferência do Poder Central se incursiona a essas pequenas comunidades, cada vez mais numerosas, pelo que a estrutura municipal deve ser revisada de maneira que o município seja colocado em certo nivel, de pura execução de programas nacionais ou regionais, preservando sua competência de auto gestão só para certos programas exclusivamente locais". Prosseguindo, conclui: "A regionalização impõe uma readaptação da administração local municipal, para atender às necessidades do desenvolvimento".

Reafirmo que ao Poder Federal deve caber a montagem da infra-estrutura nacional, em todos os seus aspectos, reservando-se aos municípios a execução das tarefas destinadas à utilização dessa infra-estrutura. Só assim se conseguirá, numa primeira etapa, conter o gigantismo da administração federal, para, em etapas posteriores, reduzir suas atividades até os limites desejáveis e, paralelamente, dar impulso e continuidade aos Planos Nacionais e Regionais.

Mas, para tanto, é necessária a reformulação do município.

O Governo Federal que, a partir de março de 1964, já promoveu tantas re-

formas, deve tomar consciência de que chegou o momento de se fazer a reforma municipalista, que não mais pode ser adiada.

Sustentei, há cerca de um ano, em uma reunião de Prefeitos em Ribeirão Preto, Estado de São Paulo, que não mais era possível visualizar o município tão somente como uma célula político-administrativa, mas, paralelamente, e acima de tudo, como uma unidade econômico-social.

E isso, tendo em conta o moderno conceito pragmatista de que o estado deve ser objetivamente eficaz. E não há eficacialidade esbanjando valores, utilizando as disponibilidades em benefício de poucos, mantendo uma rede empregatícia que reduz recursos para investimentos em favor de estruturas antieconômicas.

Não se diga, em defesa da manutenção da estrutura municipalista atual, que melhoras já foram conseguidas.

Na verdade, muita coisa se fez. Mas há defeitos que só uma profunda reforma de base poderá corrigir.

Sinto divergir — sem prejuízo das momenagens que presto ao seu talento — do liustre técnico em assuntos municipalista no seu recente pronunciamento na Escola Superior de Guerra.

Sua Senhoria, segundo divulgado na imprensa, depois de reconhecer o funcionamento de municípios fictícios, como os denomina, admite que eles podem ser "viabilizados como executores de planos e programas e exigindo a manutenção de uma equipe mínima, administrativa e operacional".

Essas afirmações só poderiam ser feitas não tendo em mãos, como temos no Tribunal de Contas da União, as prestações de contas dos recursos do Fundo, que quase se confundem com as prestações de contas da totalidade dos dinheiros municipais.

Desdobrando o seu raciocínio, segundo o divulgado pelos jornais, o referido técnico, depois de reafirmar o funcionamento de municípios que "simples ficção como organismos capazes de desempenhar funções consequentes", entende que a "solução não é extingui-los, mas tornar obrigatório que os mesmos possuam uma equipe técnica integrada por um contador, um secretário, um tesoureiro, um diretor de ensino primário, um médico e um mestre de obras".

Se, depois das considerações que fiz, ainda persistir o conferencista no seu ponto de vista, convida-lo-ia a conhecer mais estes dados, relativos aos níveis populacionais revelados pelo censo de 1970.

Em São Paulo, estado mais desenvolvido da Federação, há municípios cuja população total é de 1.116 e 1.270 habitantes e a das respectivas sedes 278 e 123. Em 15% dos municípios paulistas, a população da sede é inferior a mil habitantes e em 15 é menor de 500.

E se formos para o Estado de Santa Catarina, verificar-se-á que nele existem dois municípios em cujas sedes a população, segundo o censo, ainda é de 95 habitantes e em outra, é de 45. No Rio Grande do Sul, em 20% dos municípios, a sede tem menos de mil habitantes e em 13, menos de 500. No Rio Grande do Norte a sede de um terço dos municípios não tem mil habitantes. No Paraná 40% não possuem mais de mil habitantes na sede e no Estado de Minas Gerais, 20% também não os possuem.

Assim é em todo o Brasil.

E é nesses municípios que se pretende, como solução, instalar equipes técnicas?

Como se sabe, pela Lei Complementar n.º 1, no que se refere à população, só podem ser criados municípios que tenham um mínimo de 10.000 habitantes, sendo 2.000 na sede.

Pelo recenseamento a situação é esta nos municípios brasileiros:

1.878 — têm população inferior a 10.000.

1.756 — a população de sua sede é inferior a 2.000.

Além disso, dos 1.878 municípios cuja população total não alcança dez mil habitantes, parte consideravel deles não atinge nem cinco mil.

Os dados documentam que com menos de dez mil habitantes no município, existem:

Em São Paulo, 302 em 571;
Em Minas Gerais, 451 em 722;
Em Sergipe, 52 em 76;
No Piauí, 87 em 114;
Na Paraíba, 101 em 173;
Em Santa Catarina, 106 em 197;
Em Goiás, 139 em 221;
No Rio Grande do Norte, 94 em 150.

Relativamente aos que possuem sede com população inferior a dois mil habitantes:

No Piauí, 74 em 114;
No Rio Grande do Norte, 94 em 150;
Na Paraíba, 95 em 173;
Na Bahia, 140 em 336;
Em Minas Gerais, 342 em 722;
No Paraná, 127 em 285; e
Em Santa Catarina, 117 em 197.

Esses índices são marcantes. Outros existem, também significativos, que no entanto, deixo de citar para não me alongar nestas considerações. Não faltará oportunidade para voltar a eles.

Como se vê, não há como adiar a reforma municipalista.

E nessa reforma ter-se-á de levar em consideração a necessidade de uma graduação de exigências relativamente às normas gerais de direito financeiro. Na verdade a grande maioria dos municípios não tem condições mínimas de atualmente atendê-las, nem há como se exigir a contratação de contador ou técnico de contabilidade, como o sugerido. O Tribunal de Contas da União já tem procurado, por via indireta, obrigar a tanto, sem resultados. Não há, nas microssedes municipais, até nas áreas como a de São Paulo, contadores especializados em contabilidade pública que se disponham a transferir-se para cidades interioranas, sem um mínimo de condições de residência.

Lembre-se, também, que os municípios diante da pouca disponibilidade financeira, não estão em condições de pagar a esses profissionais salários convidativos, pelo que, para atender ao formalismo e à técnica completa da Lei n.º 4.320/64, os municípios são obrigados a gastar valores que muito melhor poderiam ser investidos localmente em saúde, saneamento e em outras áreas prioritárias, se as exigências contábeis e orçamentárias fossem mais simplificadas.

Prega-se a necessidade do município ter um diretor de ensino primário.

Dados indicados tornam claro, como já se disse, que neles há apenas uma rede empregatícia de pseudo-professores, não formados e sem um mínimo de condições para passar do "be-a-bá".

Isso tudo está a demonstrar que a reforma deve ser feita com os pés no chão e com os dados exatos em mãos.

Outro ponto a se mencionar. Pelos índices fixados pela Lei Complementar n.º 1, para a criação de municípios, muito dificilmente poderão aparecer novas comunidades. Sou de parecer que tais índices deveriam levar em consideração as zonas geoeconômicas. Não é possivel legislar, em muitos assuntos, uniformemente, para um país tão diverso, para os vários "brasis".

Penso que não há como se sustentar que municípios cuja sede possui 45, 95, 131, 200 e poucos habitantes — e são muitos os que se situam na faixa entre 200 e 400 habitantes — possam continuar funcionando.

Também quando se cuidar da reforma, paralelamente necessário se faz rever a legislação sobre as normas gerais de direito financeiro, as determinações relativas ao ensino primário, as exigências de formulações de planos integrados de desenvolvimento, pois, na

verdade, para executá-los, e da forma mais precária possivel, dá-se oportunidade aos municípios para abusos de toda ordem, em benefício de pessoas e organizações inidôneas ou incapazes.

Aqui fica o meu apelo aos que têm em mãos a responsabilidade pela condução do problema, no sentido de não retardar a reforma, em todos os sentidos necessária, em benefício do país e dos municípios que têm condições para colaborar com o esforço geral de forma que, muito breve, seja o Brasil arrolado como país desenvolvido.

No processo, como já dei ciência ao Plenário, por determinação do Tribunal, foi promovida a ação penal contra o Prefeito anterior que, em 365 dias de mandato em 1967, viajara por conta do município, 263. Além disso, pagou ele gratificações ao Delegado de Polícia, ao escrivão e praças do destacamento local. E tantas foram as irregularidades praticadas que o juiz, na sentença condenatória, qualifica de "Babel de defraudações", *ad instar* da lenda mirabolante de Ali Babá e os quarenta ladrões".

Dizíamos no relatório anterior: "fique este exemplo aos administradores municipais para saber que o Tribunal de Contas da União está atento".

Indagado do novo Prefeito de Mascote se já havia providenciado a cobrança dos valores apropriados ou irregularmente aplicados pelo titular anterior, informou que ainda estava ultimando as medidas nesse sentido. Como nenhum nova informação foi feita ao Tribunal, a Diretoria propõe que seja feita uma inspeção. Sou de parecer, porém, que se deveria antes reiterar, junto ao Prefeito, no sentido de responder se foi terminado o levantamento e qual a importância do Fundo desviada ou mal aplicada. É o nosso voto.

T.C.U., Sala das Sessões, 20 de julho de 1971. *Victor Amaral Freire*, Ministro Relator.