TRIBUNAIS DE CONTAS

FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS, DISTRITO FEDERAL, TERRITÓRIOS E MUNICÍPIOS

— Justificação do anteprojeto das Resoluções n.os 117 e 118, de 1972.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

ANEXO I À ATA N.º 11/73

Textos correspondentes às justificativas — apresentadas pelo Sr. Ministro Amaral Freire — dos anteprojetos de instruções que elaborara em 1972 por Indicação da Presidência e concordância do Tribunal (v. Ata n.º 52/72, *in Diário Oficial* de 13 de setembro de 1972, p. 8.169 e Ata n.º 63/72, *in Diário Oficial* de 18 de outubro de 1972, p. 9.134), de cuja matéria fora relator o Ministro João Agripino e da qual resultara — após ampla discussão em plenário, com o acolhimento ou a rejeição de emendas — as seguintes Resoluções deste Tribunal: sob n.º 117, de 5 de dezembro de 1972, que "expede instruções relativas à aplicação dos recursos do Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios das Capitais dos Estados e dos de população superior a 500.000 habitantes, e respectiva prestação de contas dos valores distribuídos" (*in Diário Oficial* de 26 de dezembro de 1972, p. 11.707-9); sob n.º 118, de 6 dezembro de 1972, que "expede instruções relativas à aplicação dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios de população até 500.000 habitantes, exceto os das Capitais dos Estados, e a respectiva prestação de contas dos valores distribuídos" (*in Diário Oficial* de 12 de janeiro de 1973, p. 434-7).

Justificação do Anteprojeto do Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Territórios.

Vai o Tribunal de Contas da União, pela primeira vez, após a criação do Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Territórios, expedir uma resolução isolada, regulando o controle dos valores distribuídos pelo mencionado Fundo.

Até o presente, naquilo que diz respeito à sua competência, de uma maneira geral, o Tribunal vem dando a esse Fundo, tratamento idêntico ao do Fundo dos Municípios. Com a expedição da Resolução n.º 112/70, ao fixar normas regulando as aplicações e controlando os gastos dos valores entregues aos municípios, foi iniciada a diversificação de tratamento entre os dois Fundos de Participação. Como já expus na justificação do anteprojeto da nova Resolução sobre o Fundo de Participação dos Municípios, essa orientação é tomada ao se

observar a experiência colhida nestes quase seis anos de funcionamento dos dois referidos Fundos.

Vão, a seguir, algumas considerações gerais e preliminares antes de justificar o texto dos artigos do anteprojeto.

Dentro da idéia básica de se utilizar os recursos arrecadados pela União como um dos instrumentos de redistribuição da renda nacional, na forma disciplinada na Emenda n.º 18, à Constituição de 46 e, em seguida, no Código Tributário, que nesse particular a complementou, o Governo Revolucionário entendeu esticar a referida redistribuição, também, aos estados e Distrito Federal e, posteriormente, aos territórios (Emenda n.º 1 à Constituição de 67), por meio de um mecanismo repartidor em linhas gerais igual ao que é utilizado para os municípios, mas, assentando a redivisão em dados diferentes.

Até a promulgação da já mencionada Emenda n.º 18, a destinação da receita federal para o âmbito estadual era feita, de forma constante, a organismos regionais, como SUDENE e outros. Isso, porém, não quer dizer que, além dessas, aos estados não fossem confiadas outras parcelas de recursos federais. Mas, eram elas entregues assistematicamente, com base em critérios, ou descritérios, os mais diversos e, nas mais das vezes, como instrumentos de pressão ou de favoritismo, em que predominavam os aspectos políticos e até, para atendimento de interesses de pessoas ou de grupos econômicos. Com isso, havia estados que recebiam apoio financeiro da União e estados que pouco ou nada recebiam de auxílio federal. Também, os volumes financeiros entregues eram diversos e sem qualquer disciplina prévia para suas aplicações. O executivo federal entregava a quem bem entendia e os níveis de distribuição eram dosados sem qualquer norma uniforme e prefixada. Além do mais, esses valores eram transferidos a título de auxílio provisório, para reembolso futuro, o que constituía uma espada de Damócles, para quem recebesse; em outras palavras, um instrumento de pressão permaente e continuado. A colaboração da União tinha assim um sentido nitidamente paternalista, em que os compromissos e as barganhas constituíam a regra, segundo depoimento a este relator, de um ex-governador de estado da região Nordeste e hoje ilustre senador da República.

Abrindo um parênteses, deve-se afirmar que recursos de outros Fundos como o de combustíveis, cujos valores a repartir são muito menores, muito embora fixassem níveis e critérios de distribuição, deixavam a entrega sujeita a providências burocráticas, que ora eram apressadas, ora retardadas.

Com a criação do Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Territórios, procedeu o Governo Federal a uma total reformulação dos métodos de entrega de recursos a essas unidades da Federação. Integrando um elenco de medidas redistributivas da receita federal, com o Fundo:

a) todos os estados participam da repartição e não só estes, como o Distrito Federal e, também, os territórios;

b) a redistribuição obedece a critérios objetivos e uniformes, fazendo chegar automática e mensalmente os valores aos cofres das entidades beneficiadas;

c) as entidades menos desenvolvidas recebem percentualmente maiores recursos que os entregues às mais desenvolvidas; e

d) a entrega é definitiva, sem obrigatoriedade de reembolso.

Todavia, como se disse, o critério para fixação dos coeficientes necessários, quando do cálculo das quotas a serem entregues a estados, Distrito Federal e territórios, é diverso do prevalecente para os municípios. Quanto a estes, leva-se em linha de conta apenas a população; em relação à distribuição dos recursos do Fundo dos Estados além do índice populacional entram como componentes do cálculo, a área territorial e a renda *per capita*, esta pela forma prevista na lei: a conjugação desses três ele-

mentos é feita sempre com a preocupação de se estender maior apoio financeiro às unidades administrativas da menor parte desenvolvimentista e área territorial mais extensa.

O mecanismo distribuidor dos dinheiros dos Fundos, sobretudo o Fundo dos Estados, também é utilizado para se alcançar dois dos objetivos básicos da reforma administrativa. Um, o planejamento das atividades públicas, promovendo-se o entrosamento dos planejamentos federais com a programação dos gastos dos estados, Distrito Federal, territórios e municípios com o conseqüente encaminhamento de disponibilidades financeiras do setor público nacional a áreas prioritárias para acelerar o desenvolvimento do País. E, segundo, a descentralização das atividades administrativas da União para os estados, Distrito Federal, territórios e municípios, com o fito de reduzir, ou, pelo menos, estancar o condenável gigantismo do poder executivo federal. Dessa forma, os dois Fundos, com marcante relevo o Fundo dos Estados em razão das maiores disponibilidades carreadas a estes deram aos mesmos, ao Distrito Federal e aos territórios condições de assumir novos encargos e, por conseguinte, liberar a atuação direta do Governo Federal. É o que expressamente está previsto no Decreto-lei n.º 200/67 e no que se refere tanto ao planejamento governamental como à descentralização administrativa, a cuja filosofia de ação se ajusta a norma constitucional relativa ao funcionamento dos Fundos de Participação.

É evidente que esse ambicioso objetivo descentralizador, a menor prazo, poderá ser alcançado na área dos estados, do Distrito Federal e dos territórios. Isso porque, embora o volume de dinheiro de que dispõe cada um dos Fundos seja igual, os recursos distribuídos aos estados, Distrito Federal e territórios se dividem por 27 unidades, e o do Fundo dos Municípios por 4.000 unidades. O recebimento por parte da grande maioria dos municípios é proporcionalmente muito reduzido, com exceção daqueles em que se localizam as Capitais dos estados e uns poucos de população superior a algumas centenas de milhares de habitantes e de alto poder econômico. O esfarelamento e a pulverização dos recursos decorrentes do excesso de pequenas unidades municipais, que, por sua vez, e por isso mesmo, possuem capacidade arrecadadora reduzidíssima, não dá perspectivas, animadoras de, a médio e longo prazo — pois sabemos que, de uma maneira geral, neles impera a incapacidade administrativa — receberem, por transferência, serviços ainda executados pelo Governo Federal.

A desproporção de capacidade financeira, de eficiência administrativa e de infra-estrutura organizacional entre estados e municípios está a demonstrar que o Tribunal não poderia manter normas idênticas para o exercício do controle dos valores distribuídos pelos dois Fundos de Participação, como o vem fazendo até aqui.

Deve-se ter presente, por outro lado, que os "Programas de Aplicação" dos estados obedecem a critérios mais rígidos e mais detalhados, e devem atender a maiores especificações exigidas pelo Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, que diretamente os examina e aprova.

Assim, quanto ao Fundo de Participação dos estados, Distrito Federal e territórios, as preocupações do Tribunal se situam entre a forma de disciplinar sua prestação de contas e na enunciação de algumas regras preliminares diretamente ligadas a ela, para pré-assegurar a identificação dos responsáveis pelas aplicações. Salta aos olhos que, quanto ao Fundo dos Estados, Distrito Federal e Territórios seria, portanto, desnecessário manter as mesmas cautelas quanto aos seus gastos. A simples circunstância do prévio exame e aprovação dos "Programas de Aplicação" pelo Ministério do Planejamento, elimina as preocupações por parte do Tribunal quanto ao destino dos recursos.

É oportuno, repetir, neste ponto, o que afirmei, quando da justificação do Anteprojeto do Fundo dos Municípios, ou seja, a conveniência de se dar tratamento igual aos estados, Distrito Federal e territórios aos municípios sedes de capitais de estados ou cuja população seja superior a 500.000 habitantes. É que estes também estão submetidos diretamente às normas expedidas pelo Ministério do Planejamento quanto à disciplina dos seus gastos. Nesse sentido já apresentei emenda ao anteprojeto que redigi.

Parece-me, portanto, que de maneira ampla ficou justificada não só a diversificação do tratamento dispensado aos beneficiários dos dois Fundos, como também aos dos grandes e pequenos municípios.

Passo em seguida aos comentários dos artigos do contexto do anteprojeto.

Esclareço que, por motivos óbvios, me dispensarei de repetir considerações sobre as normas já incluídas no anteprojeto de Resolução sobre o Fundo dos Municípios, cuja justificação foi feita naquele documento.

No capítulo primeiro, de uma maneira geral, estabeleceu-se a mesma disciplina que a prevista quanto ao Fundo dos Municípios, apenas de forma mais simplificada, com as adaptações aos organismos de maior porte, como são os estados, o Distrito Federal e os territórios.

No capítulo segundo, como no anterior, repete-se quase que integralmente as normas de execução estabelecidas para os municípios, com exclusão de artigos, que não teriam sentido, em se tratando de estados. Chama-se, porém, a atenção para o parágrafo único do art. 10, no que se refere a contratação de professores, para se dar flexibilidade às determinações, dispensando-as quanto aos estados, Distrito Federal e territórios, que promovem o recrutamento dos mesmos para a sua rede de ensino pela via de concurso público.

A matéria incluída no art. 14 resulta de determinações do Decreto n.º 69.775/71.

O capítulo terceiro reafirma as mesmas normas estabelecidas para os municípios.

O capítulo quarto, que cuida das proibições, como não podia deixar de ser, sofreu alterações marcantes no sentido de simplificá-las. O mesmo poder-se-á dizer quanto ao capítulo quinto — da suspensão das quotas — em que as regras acauteladoras, também por motivos óbvios, teriam de ser menos rígidas que as fixadas para os municípios.

As normas determinadoras da prestação de contas, incluídas no capítulo sexto, também se reduziram bastante e tiveram adaptações compreensíveis.

A parte relativa à publicidade dos gastos, muito importante na área municipal, ali previstas para dar azo a um controle popular por parte das comunidades locais e que se tem revelado um instrumento útil para as atividades do Tribunal, não tem sentido manter-se em relação às aplicações feitas pelos estados. Foi, assim, eliminada. Mesmo porque, dada a circunstância de serem proporcionalmente vultosos os valores entregues aos estados, Distrito Federal e territórios, a publicidade detalhadora dos gastos, como se exige para os municípios, acarreta uma despesa bem alta, que para alguns estados ultrapassa a cem mil cruzeiros, quantia essa que muito melhor pode e deve ser aplicada para outros fins prioritários e de interesse desenvolvimentista. Além disso, dado o seu vulto, a atual obrigatoriedade tem ensejado a prática de abusos que descaracterizam os fins em vista. Para eliminá-los, quando da elaboração da Resolução n.º 110/70, propus uma alteração, reduzindo a obrigatoriedade para uma lista resumida dos gastos. Mas, pareceu-me que, melhor meditando sobre o assunto, deve o Tribunal caminhar para a sua dispensa. E mais, ainda, proibir a sua publicação utilizando recursos do Fundo, o que será objeto de emenda aditiva que irei

apresentar. Será lamentável que essa publicidade, que passa a ser proibida com recursos do Fundo, venha a ser feita com recursos próprios por parte das entidades beneficiadas.

O capítulo sétimo repete dispositivo idêntico, incluído no Fundo dos Municípios. E, no capítulo oitavo, são mantidas, em parte, as normas prescritas para os municípios, no que diz respeito às disposições gerais.

TCU, 23 de outubro de 1972. *Victor Amaral Freire,* Ministro-Relator.

Justificação do Anteprojeto de Resolução relativo ao Fundo de Participação dos Municípios.

Recebi nos primeiros dias de agosto, tão logo regressei de Bogotá, onde participei dos trabalhos do III Congresso Latino-Americano de Entidades Fiscalizadoras, a honrosa incumbência de formular nova Resolução deste Tribunal, com o objetivo de consolidar as normas fixadas em instruções anteriores e relativas aos Fundos de Participação dos estados, Distrito Federal e territórios e Fundo de Participação dos Municípios.

Relator que fui das Resoluções anteriores, com exceção da de n.º 110, de dezembro de 1971, de antemão avaliava as dificuldades da tarefa, pois logo me pareceu que era o momento de se repensar sobre a conveniência de promover simples ajustes das normas vigentes, ou, ao contrário, se, o mais acertado e oportuno, seria promover uma reformulação, mais aprofundada, de todo o trabalho anterior, a partir de 1967, elaborado ano a ano, ao sabor de medidas que, também cada ano, têm sido expedidas pelo Governo Federal, e da experiência colhida pelo Tribunal na execução das suas próprias normas.

O exame da matéria me conduziu para a segunda alternativa.

Depois de bem ponderar sobre o assunto e levando em conta a vivência do Tribunal em relação ao mesmo, entendi aconselhável propor a separação das normas que devem balizar o comportamento dos estados, Distrito Federal e territórios daquelas referentes aos municípios, o que recebeu plena aprovação do plenário.

Agora, depois de redigidos os dois projetos, já distribuídos aos senhores ministros para estudos, evoluí para uma nova posição, que consta de emenda ao meu trabalho inicial, no sentido de estender aos municípios sede de capitais dos estados e aos de população superior a 500.000 habitantes, as mesmas normas que deverão ser obedecidas pelos estados, Distrito Federal e territórios. Isso porque se trata, no caso desses municípios, de unidades administrativas de maior porte, com melhor estrutura organizacional que a dos demais municípios. Ocorre, ainda, que tais municípios devem, diante do maior volume financeiro que recebem do Fundo, elaborar Programas de Aplicação mais detalhados e diretamente submetidos à aprovação do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, fato esse que, por si só, os credencia para receber tratamento diverso dos demais, na sua maioria constituídos de pequenas comunidades locais.

Devo também, nestes esclarecimentos preliminares, repetir que o anteprojeto do Fundo de Participação dos Municípios não constitui, como já se disse, consolidação de dispositivos atinentes ao funcionamento do Fundo de Participação dos Municípios, acrescendo alterações conseqüentes de determinações contidas no Decreto n.º 69.775, de 13 de dezembro de 1971, entre outras. Foi mais além, procurando paralelamente, dar um caráter, tanto quanto possível, estável à futura Resolução. Também, alterou-se normas que, embora vigentes por alguns anos, aconselha-se sejam modificadas diante de observações feitas durante sua execução.

Impunha-se esse reexame depois de mais de cinco anos de funcionamento do Fundo de Participação dos Municípios.

Quando o Tribunal iniciou, em razão de legislação pioneira, sua alta missão de participar da distribuição e do controle das aplicações dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, tudo se apresentava como desconhecido.

O Fundo acabara de ser criado em conseqüência da reforma tributária, que, por sua vez, reformulara, em profundidade, a política distributiva de recursos federais a estados e municípios. Para tanto foi concebido um mecanismo inteiramente diverso de distribuição e aumentado consideravelmente o volume de recursos a serem entregues aos municípios. Ponto básico fundamental do novo sistema foi a desqualificação do critério anterior, que considerava os valores entregues pela União aos municípios como receita própria destes, estabelecendo-se uma nova sistemática pela qual os recursos continuam a ser federais, mas distribuídos pela União através do Fundo. No circuito previsto pelo novo sistema distribuidor, incluiu-se, numa posição relevante, o Tribunal de Contas da União, com funções de exercer sua intervenção na mecânica distributiva, acompanhar e assegurar a entrega dos valores do Fundo aos municípios e, ainda, fiscalizar as aplicações, com o julgamento das contas. E, como cabe ao poder executivo federal, pela Constituição, indicar o destino dos gastos com os recursos do Fundo, foi necessário criar, quer na área do executivo federal, quer na área do Tribunal de Contas, novo instrumental de ação administrativa e disciplina inovadora quanto às distribuições e quanto às aplicações, de forma a assegurar um controle rígido na utilização dos recursos para os fins predeterminados.

O Governo Revolucionário, com o funcionamento do Fundo, teve por alvo, entre outros, os seguintes objetivos: primeiro, ampliar a redistribuição da renda nacional. Segundo, com base na sua população, entregar, percentualmente, aos pequenos municípios, mais do que o destinado aos grandes municípios; terceiro, com esse novo critério aumentar a capacidade financeira dos municípios, sobretudo dos de menor porte; quarto, montar um mecanismo de distribuição independente e marginalizado do executivo sob comando do Tribunal de Contas e executado pelo Banco do Brasil S.A., tanto na repartição, como na entrega automática dos recursos, sem intermediarismos e sem preferências de qualquer espécie, para que as comunidades locais, todos os meses tivessem assegurada sua participação no recebimento dos dinheiros do Fundo; e, quinto, com o aumento da capacidade financeira das administrações municipais e o recebimento automático dos recursos, forçar a eliminação de estruturas sócio-econômicas existentes estimulando, assim a médio e a longo prazo, o surgimento e a consolidação de legítimas e independentes lideranças políticas locais.

Com essas preocupações básicas, em 1967, precisamente a partir de março desse ano, o Tribunal de Contas da União aprovava a primeira tabela de coeficientes que deveria presidir as distribuições e as entregas dos recursos, com o que se iniciou o funcionamento do Fundo de Participação. Naquela oportunidade, tudo era incógnita, como já se afirmou, tanto para o Tribunal, como para os órgãos do executivo, para o Banco do Brasil S.A. (ao qual fora confiado o papel de, por intermédio de suas agências, entregar o dinheiro aos municípios, a tempo e a hora, todos os meses), para o IBGE (a quem fora dada a incumbência de fornecer ao Tribunal os índices populacionais) e, ainda, para a Fundação Getulio Vargas (responsável pela indicação da renda anual *per capita*).

No intuito de documentar as dificuldades, basta lembrar que o IBGE que por lei deveria fornecer ao Tribunal, até 31 de dezembro de 1966, a relação dos municípios e sua respectiva população, na primeira comunicação indicara apenas 2.735, omitindo da relação mais de 1.000 municípios, ou seja, quase 40% do total.

Diante da relação incompleta, como poderia o Tribunal fazer a distribuição a todos os municípios dentro do prazo intransferível — até 15 de março de 1967 — nos termos de Ato Complementar, se tinha em seu poder deficiente listagem do IBGE? Relator que fui da primeira Resolução que fixou os primeiros coeficientes, sugeri uma fórmula provisória, a vigorar apenas no primeiro semestre daquele ano e que mereceu o apoio da presidência da Casa, então exercida pelo eminente Ministro Freitas Cavalcanti e deste egrégio plenário e que contou com a imprescindível colaboração da administração do Banco do Brasil S.A., que desde a primeira hora se mostrou altamente interessado no eficiente funcionamento do Fundo. Posteriormente, o IBGE, com o apoio do Banco do Brasil S.A., em breve tempo pôde fornecer ao Tribunal os meios para se reformular a primeira tabela, expedida em março, para logo no início do segundo semestre, em julho do mesmo ano de 1967, mas com efeito retroativo a março, estender as distribuições e as entregas dos recursos do Fundo a todos os municípios instalados no Brasil, até então. Este detalhe é lembrado como amostragem das dificuldades iniciais enfrentadas e documenta os esforços que desde o primeiro instante vem dedicando este Tribunal, para se atingir os altos índices da eficiência com que funciona o Fundo e o interesse em se alcançar, com brevidade, os objetivos pretendidos pelo Governo Federal.

Já em seguida, dentro dessa linha de conduta, depois de um ano de funcionamento do Fundo, com o recebimento das prestações de contas iniciais e com o exame das mesmas, revelados neste plenário, pôde o Tribunal dar a conhecer ao País os primeiros retratos fiéis da administração municipal e, permitir, pela primeira vez, que o País tomasse consciência do verdadeiro estado da estrutura municipalista brasileira e do grau da ineficiência dos seus serviços, no seu conjunto.

E ao lado da ineficiência, resultante da incapacidade administrativa local, os abusos existentes no manuseio dos recursos entregues.

O cuidado especial com que o Tribunal se dedicou ao funcionamento do Fundo tem assegurado, de ano para ano, uma melhor aplicação de recursos, mediante o exercício de um controle continuamente melhorado, o quanto possível, diante do reduzido quadro de seu pessoal.

A atenção do Tribunal, no correr dos anos de 1968 a 1972, não tem sido de pequena monta; até o município-fazenda foi identificado. Apontou-se a existência de municípios que, diante da canalização de mais amplos recursos federais, passaram a nada arrecadar de sua receita própria, ou esta arrecadação passou a ser meramente simbólica. Documentaram-se aplicações suntuárias ou desnecessárias, com o proliferamento de fontes luminosas, entre os gastos mais marcantes do esbanjamento de recursos.

A atuação do Tribunal entre outros teve o mérito de alertar o executivo federal para a necessidade de, urgentemente, disciplinar as aplicações dos recursos do Fundo. E, daí, uma série de regras fixadas, em boa hora, umas pelo executivo e outras pelo próprio Tribunal, e repetidamente complementadas, no sentido de reduzir as deficiências da administração municipal e de integrá-la no desenvolvimento econômico-social do País, do estado e da região.

É de se lembrar que o Tribunal de Contas viu-se na contingência de extrapolar sua atuação, dada a ausência de normas disciplinadoras da movimentação e aplicação dos recursos, expedidas pelo executivo federal, mas, dentro de uma competência supletiva, para fixar as primeiras regras de comportamento dos administradores municipais, no que concerne à utilização dos recursos do Fundo. Foi o Tribunal compelido para essa posição — repita-se — pois, sem prévia fixação das regras de gastos e diante dos abusos que eram continuamente verificados,

não seria possível examinar e julgar, com critérios únicos e uniformes, as contas anuais.

Tornou-se necessário, com muita ênfase, esclarecer os administradores locais de que os recursos do Fundo, ao contrário do sistema anterior, passaram a ser federais e, assim, sua utilização deveria obedecer às regras estabelecidas pela União, contidas, explícita ou implicitamente, nas suas leis. Impunha-se, por conseguinte, indicar aos administradores municipais essa legislação e detalhar a sua forma de aplicação. E, nesse sentido, tem o Tribunal desenvolvido um constante esforço educativo e orientador, o que os seus arquivos fartamente documentam. E esse esforço necessita ser permanente e continuado, pelas contínuas renovações dos administradores municipais, com o início de novos mandatos. E, assim agindo, o Tribunal, não resta a menor dúvida, está rigorosamente cumprindo sua missão.

Que se dizer das primeiras contas e dos primeiros balanços? Como, no cipoal das imperfeições e de desconhecimentos de um mínimo de normas de orçamento e de contabilidade e da elaboração da relação dos gastos que devem fornecer ao Tribunal, encontrar-se uma linha equilibrada que, abrindo mão de certos aspectos formais, viesse a se preocupar com os aspectos intrínsecos e de moralidade administrativa? Tudo isso obrigou o Tribunal a criar uma série de instrumentos de ação orientadora, educativa e punitiva para, cada vez mais e melhor, assegurar aos recursos do Fundo aplicações condizentes com as necessidades do País e dos municípios e com a moralidade administrativa. E como, nesse conjunto de dificuldades, separar o joio do trigo de forma a coibir os abusos de muitos, sem prejudicar o município com a suspensão da entrega das quotas?

Daí porque o Tribunal, na ausência de normas explícitas, teve de fixar as regras do jogo para que o exame de julgamento imparcial das contas municipais viesse a ser feito segundo critérios uniformes e impessoais, à margem das lutas e paixões locais.

Mas, à medida que autoridades executivas da União vão traçando novas normas delimitadoras da utilização dos recursos do Fundo, vem o Tribunal afastando-se da respectiva área recém-limitada porque aí cessa sua competência remanescente. Sem dúvida, há ainda necessidade de o Tribunal manter regras próprias, como nas hipóteses de despesas de simples embelezamento urbanístico ou de caráter supérfluo ou suntuário, a de recrutamento de professorado e instalação de novas escolas, a de conceituação de equipamentos e máquinas superdimensionados, e outras. E o Tribunal ainda mantém as suas regras nesse caso e em outros, fruto de suas observações, porque sem que as mesmas sejam predeterminadas, não há condições de, com absoluta isenção e imparcialidade, impugnar certos tipos de despesa. Mas, é de se esperar que os órgãos do poder executivo federal se apressem no sentido de, dentro das diretrizes e critérios que vêm estabelecendo para as aplicações dos recursos do Fundo dos Municípios, expedir novas normas complementares, de sua competência, para facilitar o exercício, pelo Tribunal, de seu encargo específico, que é o controle de gastos e o exame e julgamento das contas.

Não seria demais repisar que as eliminações, alterações e inovações contidas no anteprojeto de Resolução resultam de experiências colhidas pelo Tribunal no exame das contas. Tudo, porém, aconselha que as normas instituídas por esta Corte, dentro de sua competência supletiva, como já se afirmou, e ainda mantidas pelo Tribunal deveriam, depois de passar pelo crivo do executivo federal, ser objeto de decreto pelo mesmo expedido. Há, ainda, a conveniência de eliminar, se houver, quaisquer distorções, da linha de ação e objetivos da política administrativa-econômico social traçada pelo Governo Federal. Embora o Tribunal tenha se preocupado com essa harmonização, o crivo do executivo não deixa de ser útil. E,

além disso, dar-se-ia melhor ordenamento jurídico à matéria, para cada um ficar estritamente dentro de sua competência constitucional e legal, sem recorrer a competências supletivas.

Entretanto, até que ocorra qualquer iniciativa das autoridades executivas federais para encampar as normas relativas à movimentação e aplicação dos recursos e às proibições, explicitando-as em decretos regulamentares, entendo que o Tribunal terá de mantê-las para evitar, ou pelo menos reduzir a malversação dos recursos distribuídos pelo Fundo de Participação por agentes municipais, diante do despreparo destes.

Num retrospecto oportuno, depois de uma caminhada de mais de cinco anos, mercê de um esforço geral, de que participam este Tribunal, tribunais de contas estaduais, ministérios e órgãos federais e secretarias de estado e órgãos estaduais e, mesmo, de órgãos municipais, pode-se afirmar que hoje nota-se uma enorme melhoria tanto na administração de recursos distribuídos pela União aos municípios como da própria receita destes. Tomou-se consciência do papel importante que o município deve desempenhar na conjuntura nacional desenvolvimentista. Há uma tendência, mais ou menos generalizada, de se destinar os valores recebidos para aplicá-los em áreas prioritárias. Há interesse em se melhorar a estrutura administrativa dos municípios. Há um cuidado maior em não se gastar mal. Há regras flexíveis e objetivas para que os recursos manuseados pelas comunidades locais, sobretudo os recebidos do Fundo de Participação, sejam utilizados coordenadamente com a execução de planos nacionais, estaduais e regionais.

Há, acima de tudo, de inserir, como uma constante, o planejamento das atividades governamentais do município. Na verdade, é de se repetir uma afirmação feita em 1966, pelo hoje ilustre Ministro da Fazenda, Dr. Delfim Neto, quando escreveu no seu livro *Planejamento para o desenvolvimento económico*:

"É ilusão pensar que existe a alternativa planejar ou não planejar, pois a única alternativa que existe, na realidade, é planejar bem ou planejar mal."

E, mais adiante, na mesma obra, referindo-se quer à administração pública federal, estadual ou municipal, quer à administração privada:

"Sem a formulação de um programa, essa administração tem as suas opções consideravelmente diminuídas e pode provocar sérios desperdícios de recursos escassos para o desenvolvimento."

Em 1969, numa reunião de prefeitos e autoridades municipais, realizada em Ribeirão Preto, no estado de São Paulo, depois de considerações no mesmo sentido, assim me manifestei:

"Tudo isso importa em afirmar que, na área municipal, não há mais lugar para administração não planejada; que o município deve integrar-se no planejamento nacional."

Todo o esforço do Tribunal no que respeita à movimentação e utilização dos recursos do Fundo de Participação vem se situando nessa diretriz, procurando colaborar com os prefeitos, autoridades executivas municipais e câmara de vereadores para que eles tenham por norte, no seu esforço em prol do município, a programação adequada das atividades que lhe são próprias e sua coordenação com os planejamentos das atividades federais e estaduais.

É necessário ter em mente que, diante de novos conceitos desenvolvimentistas, o município não é mais aquela entidade isolada, no conjunto das entidades públicas nacionais, mercê de uma concepção de autonomia municipal, que denominaria de caolha.

Em abono de tais idéias, na mencionada reunião de Ribeirão Preto, tive ocasião de dizer:

"A criação do Fundo de Participação, determinada pela Emenda n.º 18, à Constituição de 1946, e a conseqüente aprovação do Código Tributário Nacional regulando o mecanismo de alimentação financeira do Fundo e a entrega dos seus recursos aos municípios, importou, e refletiu, na verdade, na reformulação do conceito de autonomia então vigente, em que sua base predominantemente jurídica — a que acrescentaria o qualificativo de fundo romântico — passou a ter suporte econômico-financeiro, revestida de marcante objetivismo, retirando o município do isolacionismo em que se encontrava para integrá-lo no esforço coletivo nacional de desenvolvimento econômico e social."

Isso importa em afirmar que os recursos entregues pela União, por via do Fundo de Participação, devem ser encaminhados, no seu conjunto, para atender ao progresso comunal e nacional e não em despesas supérfluas ou suntuárias, para favorecimento de interesses econômicos de grupos paternalistas locais ou gastos com o objetivo único de atender ou ampliar uma clientela eleitoral. É necessário erradicar o feudalismo e a demagogia na vida municipal. Em outras palavras: o tão invocado "peculiar interesse dos municípios" tem de ser ajustado ao "peculiar interesse nacional".

Abrindo um parênteses, para uma pequena digressão, é de se considerar o que vem sendo feito na Suécia, nestes últimos 20 anos.

Dentro da mesma concepção de considerar o município uma célula econômico-financeira, integrada no esforço nacional para o desenvolvimento da nação a partir de 1952, iniciou-se naquele país uma profunda reforma da sua estrutura municipal. Numa primeira etapa, no período de 1952-1962, de 2.800 municípios, reduziu-se o seu número para 1.000, cujo objetivo inicial era solucionar os problemas criados por numerosas e pequenas unidades rurais, em má situação financeira, com apenas algumas centenas de habitantes. E depois, numa segunda etapa, a começar de 1962, planejou-se reduzir o seu número de 1.000 para 280, mais ou menos. E, segundo o autor por nós consultado, "no início de 1974 a Suécia terá, em pouco mais de 20 anos, reduzido, através de duas reformas, o número de municipalidades primárias de 2.500 para cerca de 280". Isso é um exemplo para se meditar como, mesmo um país altamente desenvolvido, a que descalabro pode se levar a criação exagerada e indiscriminada dos mini-municípios.

Voltando, porém, às considerações que fazia sobre o problema da fiscalização dos recursos, em face do anteprojeto de nova Resolução, julgo que o Governo Federal, diante da nova política distributiva da receita da União, dos seus resultados e da nova concepção de autonomia municipal, deveria proceder a amplas análises, para corrigir deficiências, para que se examine, em profundidade, até onde é útil ou pernicioso ou desaconselhável, manter o número de municípios existentes e que está acarretando um esfarelamento dos recursos distribuídos.

Esse esfarelamento, resultante de deficiências básicas de nossa estrutura municipal, se não é possível ser corrigido pelo Tribunal, terá porém de ser considerado, diante da existência de comunidades com menos de mil habitantes, de sedes de municípios com menos de cinqüenta habitantes, com municípios de área territorial quase igual a estados e, em contrapartida, municípios cuja sede tem cem, duzentos, trezentos, quinhentos mil habitantes e cujos orçamentos são superiores aos dos Estados, terá também o Tribunal de ter presente a constatação de que uma parte não pequena de municípios não possui técnicos de orçamento e contabilidade. E, assim, as exigências de ordem técnica e formal devem ser levadas em consideração quando do exame e julgamento das contas. Daí o anteprojeto reduzir encargos, nessa área, para se exigir dos municípios pequenos gastos excessivos nas atividades-

meio em prejuízo do que é mais importante, na hipótese, ou seja, das atividades-fim. Isso, porém, não significa que, na nova Resolução, foi posta de lado a racionalização dos serviços, na medida do possível, para compatibilizar a utilização dos recursos com os grandes objetivos de progresso e desenvolvimento nacional.

Na Resolução ainda se encontram regras que procuram eliminar os abusos e individualizar os responsáveis. Embora a desonestidade, dia a dia, se reduza na área municipal, ainda o Tribunal continua a ser obrigado a identificar administradores que, ou se apropriam, em proveito próprio, dos recursos do Fundo, ou os malbaratam em despesas condenáveis, sob todos os pontos de vista. A atividade punitiva do Tribunal, embora não sendo de preocupação prioritária tem de ser exercida, para corrigir os abusos. Isso para que os "Programas de Aplicação" não se tornem, na prática, um papel a mais "para inglês ver"...

É de se esperar que, intensificando-se a fiscalização do Tribunal extensiva e intensivamente, com os novos funcionários que estão sendo recrutados e um esforço das autoridades dos vários setores do poder público no sentido de cada vez mais assistir e orientar às administrações municipais deverão proporcionar resultados compensadores. É com essa preocupação que, de sua parte, o Tribunal de Contas da União expede as novas instruções sobre movimentação, aplicação e fiscalização dos dinheiros federais entregues aos municípios.

Com estes esclarecimentos, que procuram refletir a tônica que presidiu à elaboração do texto do anteprojeto de Resolução, passa-se a examiná-lo em seus detalhes.

Os considerandos, que dão embasamento à nova Resolução, foram revistos e ampliados, para tornar inequívoco:

a) que os recursos do Fundo são federais e não municipais;

b) que compete ao Tribunal de Contas da União, com caráter exclusivo, o julgamento das contas relativas à aplicação daqueles recursos;

c) que o Tribunal, no exercício dessa sua competência e na ausência de regras explícitas, pode supletivamente expedir normas que disciplinem a utilização dos recursos do Fundo;

d) que as novas normas levaram em conta o despreparo dos municípios e suas deficiências;

e) que ele exercerá a fiscalização e controle desses recursos com a finalidade precípua de orientar os responsáveis e os prestadores de contas quanto ao manuseio daqueles valores.

Os artigos 1.º a 8.º, que integram o capítulo 1, contêm regras resultantes de várias leis federais além de algumas, de natureza acauteladora, principalmente com a preocupação de primeiramente definir responsabilidades, que serão levadas em consideração quando do exame das contas; muitas são de caráter regulamentar e até didático.

O disposto no art. 9.º tem por fim alertar os administradores sobre a obrigatoriedade de fazer as aplicações dos recursos do Fundo segundo as regras ditadas pelo poder executivo estadual, sem prejuízo do disposto no art. 30, sobre Programas de Aplicação.

O texto dos artigos 10 e 11 explicita, com mais detalhes, a regra determinada no Decreto n.º 69.775, de 13 de dezembro de 1971.

O art. 12 se preocupa em chamar a atenção para a necessidade de obedecer à Lei n.º 4.320/64, que fixa normas gerais de direito financeiro, de obrigatória aplicação aos municípios.

No art. 13 procurou-se alertar os administradores locais que as aplicações em educação, com recursos do Fundo, não dispensam a determinação constitucional, de gastar em ensino os 20% (vinte por cento) de receita própria municipal.

Nos artigos 14 a 19 pretende o relator, como providência balizadora, orientar os prefeitos, ditando normas para as aplicações no setor de educação. Como se disse, e está claro no próprio texto do art. 14, ao Ministério da Educação e Cultura melhor caberia estabelecer diretrizes a esse propósito, que poderiam ser as do Tribunal, ou outras que, como órgão técnico na matéria, está em melhor condição de disciplinã-las. Mas, devendo examinar esse tipo de despesa, preocupado com que se utilizem os recursos do Fundo para alimentar uma rede empregatícia, sob todos os pontos de vista condenável ou a construção desordenada de escolas, em locais não os mais aconselháveis e sem prévio recenseamento escolar, não pode o Tribunal deixar de fixar antecipadamente algumas regras, sobretudo diante de fatos revelados nas inspeções.

A norma do art. 20 é cautelosa e orientadora no sentido de se evitarem gastos desnecessários e desordenados.

O disposto no art. 21 é meramente orientador e implica obediência à regra enunciada, implícita em dispositivos legais vigentes.

As matérias incluídas no art. 22 constam do texto do citado Decreto n.º 69.775/71; os detalhes são explicativos. O § 2.º consta de Resoluções anteriores. Apenas o texto é reajustado em face de operações a cargo do BNDE e PASEP, aquele sucessor do FINAME, os quais têm competência legal para fixar prazo. Quantos aos §§ 3.º e 4.º são medidas que já se acham em vigor, em face de normas expedidas pelo Tribunal, e que se impõem para que não haja repetição de abusos ou procedimentos administrativamente condenáveis.

O disposto no art. 23 e seus parágrafos resulta de determinações constantes do Decreto n.º 69.775/71.

Quanto aos artigos 24 ao 27 repete-se, com redação ligeiramente alterada, regras já em vigor.

As inovações contidas nos artigos 28 e 29 resultam de dispositivos contidos no Decreto n.º 69.775/71.

O capítulo III, integrado pelo artigo 30 e seu parágrafo adota nova e mais recente denominação técnica aos então denominados Planos de Aplicação, para designá-los "Programas de Aplicação" de forma a ajustá-la ao determinado no citado Decreto n.º 69.775/71.

A denominação anterior resultava do disposto no art. 13, § 5.º, da Emenda Constitucional n.º 1, que neste passo repetia igual dispositivo da Constituição de 1967. Mas, a nova denominação, sem alterar o espírito da norma constitucional, melhor se ajusta às técnicas do orçamento-programa. Sem dúvida "Programa" exige mais detalhamento do que um simples "Plano".

No que se refere às proibições, várias inovações foram feitas. No artigo 31 repete-se a proibição feita pelo poder executivo federal. O que aí se impede nasceu de iniciativa, nesse sentido, pioneiramente introduzida na Resolução n.º 79, deste Tribunal.

No art. 32, torna-se claro o pensamento já exposto anteriormente, de que melhor caberia ao executivo federal explicitar quais as despesas que se enquadram naquelas caracterizáveis como "de simples embelezamento urbanístico ou de caráter supérfluo ou suntuário". Até que tal ocorra, continua-se a entender que o Tribunal não pode, nesta fase, omitir-se. Deve indicar aquelas que, a seu critério, entenda como tal. Sem essa prévia explicitação, as dificuldades seriam enormes para aplicar as sanções decorrentes das proibições quando do exame das contas.

No art. 33, em que também se inovou o texto anterior, procurou-se trazer para a nova redação, de forma inequívoca, a indicação da responsabilidade dos Prefeitos e as respectivas conseqüências. Embora, no sentido explicitado no art. 33, expresse a

orientação do plenário do Tribunal, declará-lo, desde logo, na Resolução, é medida cautelar e oportuna.

No Capítulo V, ao enumerar, no art. 34, as hipóteses de suspensão das quotas, consolidou-se os textos anteriores, com algumas inovações. Assim, o item XI decorre de dispositivo do Decreto n.º 69.775/71. Os itens XIII, XIV e XV constituem inovações resultantes de orientações do plenário, no exame dos processos de prestações de contas.

No Capítulo VI, ao disciplinar as prestações de contas e o preparo de documentos que devem acompanhá-las, houve modificações simplificadoras, pois dispensou-se a remessa de alguns documentos, anteriormente exigíveis, seguindo orientação do plenário.

Quanto à publicidade de gastos, as modificações foram de importância, com o objetivo de simplificar o mecanismo da divulgação. A de maior relevância foi a dispensa da realização de duas sessões públicas determinadas no art. 3.º, itens II e III, da Resolução n.º 112, de 13 de dezembro de 1971.

Primeiramente, devo esclarecer que, se presente à sessão que determinou a realização das duas citadas sessões públicas, o meu voto seria inteiramente contrário, como nesse sentido me manifestei tão logo conheci o seu texto. Desde logo se me afigurou como uma inovação que não sensibilizaria a população local, a qual não se acha ainda preparada para reuniões desse tipo. E a notícia que tenho é de que, em inúmeros casos às reuniões realizadas compareceram apenas duas pessoas: o prefeito e o secretário da prefeitura, ou quem faça as vezes deste.

Por outro lado, a realização das duas citadas reuniões e a obrigatoriedade de registro das duas atas, ou depósito dos mesmos em cartório de registro civil, acarreta, sobretudo na primeira hipótese, despesa de vulto, relativamente ao valores distribuídos. Não seria demais, nos casos de registro, que só pode ser feito nas sedes da comarca, estimar os gastos em níveis não pequenos, possivelmente de muitos milhões de cruzeiros, no conjunto dos quatro mil municípios.

Ora, repito, neste passo, que o Tribunal deveria, nas suas exigências, reduzir ao máximo as despesas pelos municípios decorrentes do controle dos gastos. A preocupação deve ser de gastos com atividades-fim e não atividades-meio. Os muitos milhões de cruzeiros, se aplicados em saúde, saneamento, educação, etc., serão muito mais úteis. Ou então, seria muito melhor que igual quantia seja despendida pelo Tribunal em inspeções, quando se colherá muito melhores resultados que o formalismo de reuniões e registros das respectivas atas, para ciência de gastos. A exclusão da exigência anterior, a meu ver, deve ser abandonada.

Quanto às normas relativas às denúncias e disposições gerais, as alterações não são de profundidade.

Ao encaminhar este trabalho ao conhecimento da presidência e dos senhores ministros, espero haver dado, na medida de minha capacidade, o melhor desempenho que me foi possível, à honrosa incumbência que recebi do plenário.

TCU. Outubro de 1972. *Victor Amaral Freire,* Ministro-Relator.