TRIBUNAL DE CONTAS

FUNCIONÁRIO PÚBLICO — APLICAÇÃO DE FUNDOS PÚBLICOS — CADERNETA DE POUPANÇA

— Quanto ao Fundo de Participação dos Estados é matéria para o fim da prestação de contas ao Tribunal, da sua transferência regular ao Fundo Metropolitano do Financiamento e Investimento, em nome do agente financeiro.

— Quanto ao adicional de imposto sobre lubrificantes e combustíveis líquidos, deverá o setor interessado aguardar orientação da Secretaria do Planejamento.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

DECISÃO

ANEXO IV À ATA N.º 87/77

Relatório e voto proferidos pelo Sr. Ministro Luiz Octavio Gallotti, cujas conclusões foram adotadas pelo Tribunal, na Sessão Ordinária realizada em 6 de dezembro de 1977, ao mandar responder à consulta formulada pelo Senhor Secretário dos Negócios Metropolitanos do Estado de São Paulo e, também, Presidente do Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento — Fumefi (Processo n.º 44 273/77).

Proc. 44 273/77.

RELATÓRIO

Trata-se de Consulta do Senhor Secretário dos Negócios Metropolitanos do Estado de São Paulo, também Presidente do Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento — Fumefi, que é constituído, entre outros recursos, por transferências da União, de duas origens: o Fundo de Participação dos Estados — FPE (Impostos de Renda e Produtos Industrializados) e o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano — FNDU (adicional de 12% do Imposto Único sobre Lubrificantes Líquidos ou Gasosos).

Os programas de aplicação, relativos a uma e outra fontes federais acima citadas, são apresentados à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, neles constando, como emprego do quantitativo, a constituição da receita do Fumefi.

Tem este último, como finalidade, financiar projetos de interesse metropolitano ou

neles investir e utilizar, como agente financeiro e gestor de seus recursos, o Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo — Badesp.

Esclarece, mais, o ilustre Consulente, que o produto das transferências federais constitui orçamento da Secretaria de Estado sob sua direção que, para transferi-los ao Fumefi, "emite Nota de Empenho a favor do Badesp-Fumefi, subempenha na medida em que são repassadas as parcelas e as transfere ao BADESP, que as recebe mediante recibo de pagamento, onde são especificadas as características da operação" (fls. 2-3).

Invocando o art. 4.º do Decreto n.º 77 565/76 e o art. 7.º do Decreto-lei n.º 835/69, indaga, em suma, o Senhor Secretário dos Negócios Metropolitanos, com vistas à elaboração das prestações de contas, qual deva ser o *conceito de utilização* dos recursos provenientes do FPE e FNDU, a serem aplicados na constituição da receita do Fumefi:

a) se "a transferência ao Badesp", ou

b) se a "sua destinação final, caracterizada pelo desembolso decorrente da concessão de financiamento ou investimento" (fls. 4).

II

No bem elaborado parecer de fls. 6-9, o digno Titular da Primeira Inspetoria Geral de Controle Externo deste Tribunal discorre sobre o Sistema de Planejamento e de Administração Metropolitana, de S. Paulo, mencionando a legislação aplicável e salientando que o Fumefi integra as transferências federais em questão "aos seus recursos globais, os quais provêm de diversas fontes, tornando-se insuscetível o controle dos gastos, por origem de receita" (fls. 8).

Assim, o controle descentralizado das despesas à conta do FPE, que está sendo implantado pelo Tribunal, mediante inspeções periódicas permanente, não surte efeito, no caso dos fundos estaduais, como o ora cogitado, porque "no desembolso de um projeto ou financiamento, concorre o numerário disponível do Fundo, sem se poder individualizá-lo ou definir sua cor" (fls. 8).

Assim, enxerga a solução do problema no acionar-se, tanto quanto possível, o controle interno estadual, reservando-se ao Tribunal de Contas da União faculdade de testar determinados projetos, para assegurar-se da eficácia daquele controle local, reforçado, no caso de São Paulo, pela fiscalização do próprio Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana.

Propõe, em conseqüência, se responda à consulta no sentido de que, para fins de prestação de contas dos recursos oriundos do FPE, é bastante a prova da transferência dos recursos ao Fumefi, em nome de seu agente financeiro (Badesp).

III

Atendendo à ressalva constante do item final do mesmo parecer, determinei a audiência da Sexta Inspetoria Geral, competente para o exame dos assuntos relacionados com a administração financeira da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, a que está vinculado o FNDU.

Em cumprimento a esse despacho, e com a costumeira precisão, manifesta-se, às fls. 31/3, a Dr.ª Inspetora Geral, mostrando que, embora provenientes de fonte comum (adicional de 12% do Imposto Único sobre Lubrificantes, criado pelo art. 12 da Lei 6 261/75), distinguem-se perfeitamente o FNDU, alimentado pela parcela do adicional pertencente à União (art. 12, citado § 1.º) e as quotas-partes do mesmo adicional destinadas aos Estados, Distrito Federal e Municípios (§ 2.º).

Essa dicotomia está confirmada pela classificação adotada, tanto no Orçamento da União, como nos decretos de abertura

de créditos especiais: "Encargos Gerais da União", para o FNDU (Decretos n.os 78 218/76 e 78 219/76) e "Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios" para as quotas reservadas àquelas unidades da Federação (Decreto n.º 78 217/76).

Não obstante tal distinção e o fato de não fazerem os dispositivos legais e regulamentares atinentes à distribuição e à aplicação das partes sujeitas à transferência (Decreto-lei n.º 1 555/77 e Decreto n.º 79 742/77), menção alguma ao FNDU, a este se referiu a Portaria n.º 3, da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (*DO* de 1.º.7.77), que aprovou as "Normas e Instruções para a elaboração dos planos de aplicação de Recursos do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano/Parcela dos Estados, Distrito Federal e Municípios".

Esclarece, por último, a Dr.ª Inspetora, que "o Secretário-Executivo da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana — CNPU, da Seplan, expediu telex para as secretarias de Planejamento dos Estados e Prefeituras Municipais, solicitando fossem mantidas as prestações de contas dos recursos recebidos à conta das quotas-partes do IULCLG nas respectivas sedes, até nova manifestação do Secretário-Geral da Seplan sobre o assunto", como atestam as mensagens por cópia às fls. 28-29, de datas posteriores à consulta em exame.

Conclui propondo se responda "ao órgão consulente, no que se refere às parcelas provenientes do adicional do IULCLG, que deverá aguardar a nova orientação a que aludem os referidos telex".

VOTO

No concernente ao Fundo de Participação dos Estados o art. 4.º do Decreto n.º 77 565/76, em consonância com o texto legal nele regulamentado — art. 7.º do Decreto lei n.º 835/69 — estabelece, como destinação da parcela de 5% do mencionado Fundo, distribuída aos Estados onde se localizam as Regiões Metropolitanas, a constituição de Fundos de Desenvolvimento Urbano".

Dessa forma, depreendo que a elaboração da prestação de contas, a este Tribunal, se completa, no tocante ao FPE, com a comprovação da entrega regular da importância destinada à formação da receita dos Fundos Estaduais de Desenvolvimento Urbano, entre os quais, o Fumefi.

Esse entendimento se afina com a inspiração que presidiu à criação dos Fundos de Participação, cuja finalidade primordial é a simplificação da máquina arrecadadora, em âmbito nacional, e não a limitação da autonomia das unidades políticas favorecidas com a transferência.

A competência da União, explícita, a partir de 1969 (art. 8.º, V, da Constituição), para planejar e promover o desenvolvimento nacional, não deve, até mesmo em obséquio aos lineamentos básicos da Federação (art. 47, § 2.º, da mesma Carta), inibir a autonomia reconhecida aos Estados e Municípios, que certamente não se resume a atos de execução, mas inclui a participação ativa no próprio planejamento local (em harmonia com as diretrizes nacionais) e no exercício da atividade de controle das despesas correspondentes.

Tenho, portanto, como certo que, mediante a já aludida prova da entrega do numerário em apreço, com aprovação da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, satisfaz-se, para o efeito da prestação de contas, a exigência cabível da parte desta Corte, passando a fiscalização do emprego final do numerário aos órgãos de controle, tanto interno como externo, do Estado de São Paulo, sem prejuízo da faculdade de testar, eventualmente, determinados projetos, a que se reserva o Tribunal de Contas da União, como sugerido pelo Sr. Inspetor-Geral.

II

Com respeito ao adicional de 12% do Imposto Único sobre Lubrificantes, a matéria está jungida a princípios e legislação diversa da prevalecente para o FPE.

E a própria atual disciplina da elaboração dos planos de aplicação das transferências se ressente da imprecisão bem assinalada no parecer da 6.ª Inspetoria Geral de Controle Externo e se encontra, aparentemente, em reexame, nos setores competentes, da Secretaria de Planejamento.

Penso, destarte, que seria prematuro firmar orientação normativa sobre as prestações de contas em questão, quando a matéria que é um de seus pressupostos se encontra em fase de reformulação, ao que tudo indica, oportuna e necessária.

III

Assim, acolhendo os pareceres da Primeira e da Sexta Inspetorias Gerais de Controle Externo, proponho se dê a seguinte resposta à consulta:

1) quanto ao Fundo de Participação dos Estados, é bastante, para o fim de prestação de contas ao Tribunal de Contas da União, a prova de sua transferência regular ao Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento — Fumefi, em nome de seu agente financeiro, o Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo — Badesp;

2) quanto ao adicional de 12% do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos ou Gasosos, deverá o órgão consulente aguardar a nova orientação que se espera da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

TCU, 6 de dezembro de 1977. *Luiz Octávio Galloti,* Relator.

ANEXO V À ATA N.º 87/77

Pareceres da 1.ª e da 6.ª Inspetoria Geral de Controle Externo, cujas conclusões foram acolhidas pelo Relator, Ministro Luiz Octávio Gallotti, e adotadas pelo Tribunal (v. anexo anterior desta Ata), na Sessão Ordinária realizada em 6 de dezembro de 1977, ao mandar responder à consulta do Senhor Secretário dos Negócios Metropolitanos do Estado de São Paulo e, também, presidente do Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento — Fumefi (Proc. n.º 44 273/77).

TC n.º 44 273/77.

CONSULTA DA SECRETARIA DE NEGÓCIOS METROPOLITANOS DE SÃO PAULO

O Secretário dos Negócios Metropolitanos e Presidente do Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (Fumefi), após expor a matéria e fundamentos da consulta, indaga:

"Para o Eg. Tribunal de Contas da União, qual o conceito de utilização dos recursos provenientes do FPE e FNDU, a serem aplicados na constituição de receita do Fumefi: a transferência ao Badesp, ou sua destinação final, caracterizada pelo desembolso decorrente da concessão de financiamento ou investimento?"

II

2. Como se trata de assunto *exclusivamente* ligado às chamadas "Regiões Metropolitanas", é de enumerar-se, primeiramente, a sua legislação básica:

a) Constituição Federal, art. 164;

b) Lei Complementar n.º 14, de 8.6.73; Lei Complementar n.º 20, de 1.º.7.74 e Lei Complementar n.º 27, de 3.11.75, estabelecendo as "Regiões Metropolitanas" de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém, Fortaleza e Rio de Janeiro. Portanto, são 9 (nove) "Regiões Metropolitanas", constituídas por lei federal;

c) Decreto Federal n.º 77 565, de 10.5.76, art. 4.º, item V;

d) no Estado de São Paulo: Lei Complementar n.º 94, de 29.5.74, e Lei Complementar n.º 144, de 22.9.1976.

III

3. Os assuntos de interesse metropolitano, no Estado de São Paulo, encontram-se sob os cuidados de um complexo de organismos, que forma o Sistema de Planejamento e de Administração Metropolitana (SPAM), tudo criado pela Lei Complementar (Estadual) n.º 94, de 29.5.74, alterada pela de n.º 144, de 22.9.1976 (Cf. Anexo I).

4. Desse sistema, faz parte integrante o Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (Fumefi), com a finalidade de financiar e investir em projetos de interesse da Região Metropolitana da grande São Paulo, sendo administrado, financeiramente, pelo Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo S.A. — Badesp.

5. Dentre outras, constituem receitas do Fumefi, as Transferências da União, inclusive as parcelas do FPE e FNDU (art. 4.º do Decreto n.º 77 565/76). Os recursos gerais do referido Fundo devem ser aplicados em:

I — financiamento de projetos de interesse metropolitano;

II — investimento de projetos de interesse metropolitano;

III — aplicações não reembolsáveis a critério do Conselho Deliberativo, presidido pelo Sr. Governador do Estado.

6. São beneficiários e mutuários do Fumefi pessoas jurídicas de direito público; pessoas jurídicas de direito privado de que participe direta ou indiretamente a União; o Estado e os municípios, bem assim os concessionários de obras e serviços públicos. São da responsabilidade dos mutuários do Fumefi os encargos decorrentes do item 5, I e II supra. Já para as aplicações não reembolsáveis (item 5, III supra), inexiste retorno de capital ao Fumefi. São consideradas como "Fundos Perdidos", destinando-se a incrementar projetos especiais, examinados e aprovados por organismo específico (Codegran), que tem como presidente o Sr. Governador do Estado.

7. A administração financeira do Fumefi é entregue ao Banco de Desenvolvimento do Estado de São Paulo (Badesp), que é remunerado pelos serviços prestados, da forma seguinte:

a) operações de financiamento: 2% a.a. sobre o saldo devedor corrigido;

b) operações de investimentos: 2% a.a. sobre o saldo devedor corrigido;

c) operações não reembolsáveis: 2% sobre o valor de cada liberação.

IV

8. As transferências federais, atinentes ao FPE e FNDU, chegam ao Fumefi, ou melhor, ao Badesp, que é seu agente financeiro, nas condições que se seguem:

a) os recursos do FPE e FNDU, no seu todo, são creditados à Secretaria de Fazenda do Estado, em conta especial;

b) de acordo com a programação financeira de desembolso e os programas de aplicação, a Secretaria de Fazenda procede aos repasses. No caso sob exame, a Secretaria de Fazenda efetua o repasse diretamente à Secretaria dos Negócios Metropolitanos que, por sua vez, sub-repassa ao Fumefi, em nome do seu agente financeiro Badesp (Cf. Anexo 2).

9. O Fumefi incorpora tais parcelas aos seus recursos globais, os quais provêm de diversas fontes, tornando-se insuscetível o controle dos gastos, por origem de receita.

V

10. Surge, agora, o problema da fiscalização financeira desses fundos, amparados

por lei (Decreto-lei n.º 835/69, art. 7.º, e Decreto n.º 77 565/76, art. 4.º, item V).

11. Na prestação de contas anual do FPE, tem constado, via de regra, o valor de 5%, com a declaração de que foi o mesmo transferido ao órgão *X*, na forma do art. 4.º, item V, do Decreto Federal n.º 77 565/76, combinado com o art. 7.º do Decreto-lei n.º 835, de 8.9.69, sem demonstração ou documentação comprobatória.

12. Para certificar-se da boa e regular aplicação desses recursos federais, os órgãos técnicos do Tribunal estão implantando, neste exercício, em todas as unidades estaduais, o controle descentralizado, mediante inspeções ordinárias permanentes. Quando for possível identificar os recursos e gastos, a inspeção não terá qualquer dificuldade. Na circunstância de fundos, constituídos de receitas diversas, é praticamente inviável estabelecer-se o controle específico de determinada verba, quer seja do FPE, ou de outras fontes, isso porque, no desembolso de um projeto ou financiamento, concorre o numerário disponível do Fundo, sem se poder individualizá-lo ou definir sua cor.

13. Ao nos defrontarmos com casos semelhantes, nos estados do Nordeste e Sul, visitados pelo titular da 1.ª IGCE, concluímos, juntamente com os inspetores-regionais, em que se impõe, na espécie, a adoção das mesmas técnicas de auditoria geralmente utilizadas. Acionar, tanto quanto possível, o "Sistema de Controle Interno" estadual, especialmente o setor de auditoria interna, a fim de criar condições indispensáveis para assegurar eficácia ao controle externo e regularidade à realização da receita e despesa (art. 71 da Constituição). No resto, caberia ao Tribunal apenas testar determinados projetos, para assegurar-se de que o "Controle Interno" esteja sendo correta e eficazmente exercido.

14. O escopo principal de nossas visitas aos estados foi no sentido de analisar e avaliar o grau de confiabilidade que se pode emprestar aos diversos sistemas internos, com vistas a aprofundar a fiscalização, por parte do Tribunal, quando se verificar falhas ou fragilidade daqueles sistemas.

15. No Estado de São Paulo, observe-se bem, além da auditoria interna levada a efeito pela Secretaria de Fazenda, dispõe-se ainda da fiscalização do próprio Sistema de Planejamento e Administração Metropolitana (art. 7.º, II, Lei Complementar Estadual n.º 94, de 29.5.74). Em tese, semelhante estrutura, que é a base do Controle Superior desta Corte, parece-nos bastante satisfatória.

VI

16. A parte final da consulta, para se tornar mais clara, deve ser associada aos seus itens 10 e 11, visto como o que se pretende indagar, em termos objetivos, pode ser assim consumido:

a) Se, para fins de prestação de contas, é bastante a prova da transferência dos recursos ao Fumefi, em nome do seu agente financeiro (Badesp); ou

b) Se há necessidade de demonstrar a destinação ou gastos dos recursos do Fundo, segundo a sua origem de receita?

17. Com amparo nas razões e fundamentos aduzidos nos itens 11, 12, 13 e 15 deste parecer e, ainda, no item 11 da Consulta, somos por que se responda ao nobre órgão consulente, esclarecendo que é bastante a prova a que alude a letra *a* do item anterior.

18. No pertinente aos recursos do FNDU, vinculados à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, poderá ser ouvida a 6.ª IGCE.

É o nosso parecer.

TC-44 273/77.

Pelo r. despacho de fls. 9v, o Ex.mo Sr. Ministro Luiz Octavio Gallotti solicita o pronunciamento desta Inspetoria Geral sobre a prestação de contas dos recursos prove-

nientes do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano — FNDU, objeto de consulta da Secretaria dos Negócios Metropolitanos do Estado de São Paulo.

2. O Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano — FNDU, criado pela Lei n.º 6 256, de 22.10.75, tem por finalidade dar apoio financeiro à implantação e melhoria da infra-estrutura urbana, à instalação e melhoria dos equipamentos sociais urbanos, destinados ao desenvolvimento das atividades comunitárias, e a outros programas e projetos prioritários para a execução da política nacional de desenvolvimento urbano.

3. O apoio financeiro do FNDU, nos termos da citada lei, efetiva-se, de preferência, mediante a destinação de recursos não reembolsáveis a investimentos e outras aplicações, inclusive como *contrapartida da União* a programas e projetos de desenvolvimento urbano de responsabilidade dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

4. Seus recursos são provenientes, principalmente, da parcela que cabe à União no adicional de 12% do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos — IULCLG, a que se refere o § 1.º do art. 12 da Lei n.º 6 261, de 14.11.75.

5. A aplicação dos recursos do FNDU, os quais provieram no exercício de 1976 de créditos especiais abertos pelos Decretos n.ºs 78 218 e 78 219, ambos de 5.8.76, integrou a prestação de contas da Inspetoria-Geral de Finanças da Secretaria do Planejamento, relativa ao mesmo exercício de 1976 (TC-23 792/77), nos mesmos moldes que vêm sendo incluídos os demais recursos, sob a supervisão daquela Secretaria, distribuídos a outras entidades.

6. Embora a Portaria n.º 3, de 14.7.77, do Secretário-Geral da Seplan, que aprovou as normas e instruções para a elaboração dos planos de aplicação das parcelas que cabem aos Estados, Distrito Federal e Municípios, provenientes do adicional de 12% do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos — IULCLG, a que se refere o § 2.º do citado art. 12 da Lei n.º 6 231/75, tenha feito referência ao Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano — FNDU, verifica-se que os dispositivos legais e regulamentares que estabeleceram a distribuição e aplicação das aludidas parcelas — Decreto-lei n.º 1 555 e Decreto n.º 79 742, ambos de 27.5.77 — não fizeram qualquer referência ao mencionado FNDU.

7. É que na verdade os recursos distribuídos em quotas-partes aos Estados, Distrito Federal e Municípios não pertencem ao FNDU, embora sejam as mesmas a fonte de recursos e a sua destinação — o adicional do IULCLG e o desenvolvimento urbano, respectivamente.

8. A distinção está perfeitamente caracterizada nos créditos especiais abertos para atender às suas despesas no exercício de 1976: em Encargos Gerais da União, para o FNDU (Decretos n.ºs 78 218/76 e 78 219/76, já citados), e em Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, para as quotas-partes do referido adicional do IULCLG a serem distribuídos àquelas unidades da Federação (Decreto n.º 78 217, de 5.8.76).

9. Pode-se verificar, também, que no orçamento da União para o corrente exercício o FNDU constitui o Anexo II — 3 100 e as quotas-partes do adicional do IULCLG estão incluídas no Anexo II — 3 002.

10. A referida Portaria n.º 3/77, além de ter mencionado o FNDU, que nada tem a ver com as parcelas destinadas aos Estados, Distrito Federal e Municípios, fundamentou-se nos procedimentos e sistemática dos Fundos de Participação (FPM e FPE), os quais têm legislação específica que não se confunde com a dos demais recursos distribuídos aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

11. Por outro lado, as prestações de contas das quotas dos impostos únicos — Imposto Único sobre Minerais — IUM, Imposto Único sobre Energia Elétrica — IUEE e Imposto Único sobre Lubrificantes Líquidos e Gasosos — IULCLG que, de uma forma ou de outra, são distribuídos aos Estados, Distrito Federal e Mnicípios, não têm sido exigidas pelo E. Tribunal.

12. Cabe-me esclarecer, por último, que o secretário-executivo da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana — CNPU, da Seplan, expediu telex para as secretarias de Planejamento dos Estados e Prefeituras Municipais solicitando fossem mantidas as prestações de contas dos recursos recebidos à conta das quotas-partes do adicional do IULCLG nas respectivas sedes, até nova manifestação do secretário-geral da Seplan sobre o assunto (fls. 28 a 30).

13. Diante do exposto, parece-me que se poderá responder ao órgão consulente, no que se refere às parcelas provenientes do adicional do IULCLG, que deverá aguardar a nova orientação a que aludem os referidos telex.

Cumprido o r. despacho de fls. 9v, restitua-se o presente ao Gabinete do Ex.mo Sr. Ministro Luiz Octávio Gallotti.

6.ª IGCE, 28.11.77. *Hyldeth Cardoso de Figueiredo*, Inspetora-Geral.