

MUNICÍPIO — PRESTAÇÃO DE CONTAS — INSPEÇÃO ORDINÁRIA — CONTROLE EXTERNO

— *Conclusões de inspeções ordinárias em 852 Municípios.*

TRIBUNAL DE CONTAS

DECISÃO

ANEXO V À ATA N.º 15/75

Relatório e voto preferidos pelo Sr. Ministro Luiz Octavio Gallotti, cujas conclusões foram, por unanimidade, acolhidas pelo Tribunal, na Sessão Ordinária realizada em 13 de março de 1975, ao examinar os resultados das inspeções ordinárias que foram realizadas, pelas 1.ª e 2.ª Inspeções Gerais de Controle Externo, no período de 4.11 a 6.12.1974, e que abrangeram cerca de 852 municípios brasileiros. (Processos n.os 3 735/75 e 3 767/75)

Proc. 3 735/75
3 767/75

RELATÓRIO

Cabe-me, por designação da Presidência, trazer ao conhecimento e apreciação do Plenário os relatórios apresentados pela 1.ª e pela 2.ª Inspeções Gerais de Controle Externo, deste Tribunal, como síntese dos resultados apurados na Inspeção Ordinária realizada, entre 4 de novembro e 6 de dezembro de 1974, em 852 Prefeituras, abrangendo todos os Estados e Territórios, com a óbvia exceção dos da Guanabara e de Fernando de Noronha e excluído o Estado do Rio de Janeiro, por ter sido recente objeto de ação em separado.

A finalidade precípua do plano executado foi a de orientação das Municipalidades, selecionadas segundo o critério firmado no voto do eminente Ministro Glau-

co Lessa, acolhido pelo Tribunal e publicado no *Diário Oficial* de 5.11.74, sem prejuízo da proposição das medidas de ordem corretiva que se fizessem necessárias, assim como da coleta de dados capazes de fornecer ao Tribunal um painel atualizado da situação do municipalismo brasileiro, que tem sido motivo constante de nossa preocupação e cuidado.

A primeira conclusão a tirar dos Relatórios de cada uma das duas Inspeções Gerais — que diferem na apresentação das matérias, mas não na essência das observações — é a de que o despreparo das Prefeituras excede, em extensão e profundidade, a perspectiva pouco otimista que já mantinha a esse respeito.

II

O orçamento tradicional (e não ainda o orçamento-programa) é o único instrumento de planejamento das pequenas Municipalidades. E só um número reduzido delas destaca os recursos do Fundo de Participação.

Apenas 29% das Prefeituras da área da 2.ª Inspeção vêm observando o plano de aplicação, havendo casos de discrepância total na execução.

III

Não dispondo o âmbito municipal de um regime de controle interno nos moldes

do federal, assenta-se fundamentalmente a fiscalização do Tribunal num sistema de contabilidade que se revela extremamente precário, apresentando-se, com freqüência, casos de falta de documentação, livros e outros registros.

Exemplificando sempre com numeros do relatório da 2.^a Inspeção, temos que somente 21% das Prefeituras visitadas mantêm regularmente contabilidade específica do produto do Fundo.

Os escritórios de contabilidade contratados fora de sede da Prefeitura, para as que adotam esse procedimento, não têm sido meio eficaz de sanar essas deficiências, mas contribuído, pelo contrário, para agravá-las, como amplamente confirmado na inspeção ora comentada.

Daí sugerir o Sr. Inspetor-Geral uma simplificação do sistema contábil que, orientando pelo bom senso e seriedade, com dispensa de requintes técnicos inviáveis, pudesse efetivamente se conter na medida dos recursos disponíveis pelas Municipalidades de pequeno porte.

V

Mostra-se elevado o montante de empréstimos tomados com garantia da participação no Fundo especialmente ao PASEP, com dois reflexos importantes a ser salientados: no plano do controle, a possibilidade que se oferece da sonegação de receita (tendo em vista a carência usual de um ano) e de duplicidade de comprovação da mesma despesa; sob o aspecto administrativo, o alto valor relativo dos encargos de amortização, onerados com o correção monetária que, em alguns casos, tornou cada prestação superior à própria quota mensal.

É de esperar que, com a edição do Decreto-lei n.º 1377, de 12.12.74, sejam esses excessos efetivamente coibidos.

Quanto à regularidade na aplicação de recursos não é também lisojeiro o quadro

geral: só 34% das Prefeituras obedeceram ao princípio da licitação, 25% adotaram o sistema previo de empenho, 43% classificaram corretamente as despesas de capital, saúde e educação, havendo 58% delas oferecido indícios de que, no final do exercício, dificilmente poderiam completar aqueles três percentuais obrigatórios.

Também o patrimônio municipal não vem tendo registro regular e atualizado.

VI

Ponto que merece destaque pelo vulto crescente da anomalia é o dos recursos desviados pelos Municípios para a satisfação de despesas de hospedagens de servidores de órgãos federais e estaduais; pagamento, aos últimos, de gratificações; e para doações a diferentes entidades públicas, entre as quais estabelecimentos de crédito oficiais.

É imperioso desfazer a idéia de que o produto do Fundo constitua uma dádiva da União aos Estados e Municípios.

A participação nos impostos de renda e produtos industrializados — aos quais se deu cunho nacional — teve por escopo compensar a perda de receita própria causada pelo novo sistema tributário, especialmente em face da supressão do imposto de indústria e profissões.

Ao estimar-se essa compensação em 10% da receita dos dois impostos básicos nacionais (percentual estabelecido na Emenda 18 à Constituição de 1946 e pela de 1967 até o Ato Constitucional n.º 40-68), foi, desde logo, prevista a crítica de ser a discriminação demasiado centralizadora, em detrimento dos Estados e Municípios, como se julgou no dever de prevenir a própria Comissão da Reforma Tributária Nacional, presidida por Luiz Simões Lopes e composta por Rubens Gomes de Souza (Relator), Gerson Augusto da Silva (Secretário Executivo), Giberto de Ulhoa Canto e Mário Henrique Simonsen (vol.

17 da coletânea da Comissão de Reforma do Min. da Fazenda, ed. FGV., págs. 31 e 56).

Todavia, ao inverso do que faria supor essa autorizada premonição, foi reduzida, pelo ato Complementar n.º 40, de 1968, a participação municipal de 10 para 5%, além de condicionada a entrega das quotas aos requisitos hoje consubstanciados nas quatro alíneas do § 1.º do art. 25 da Constituição.

Não se compreende, portanto, que, acenando esse gravame, órgãos federais e estaduais sangrem das quotas dos Municípios, tão carentes de recursos, a fonte de custeio de serviços que não estão afetos às Prefeituras, cujos responsáveis anuem às solicitações, premidos pelo justo receio de se verem privados, em seu território, da atuação das entidades requisitantes.

É esse, pois, um assunto que deve merecer a atenção das autoridades competentes e a constante vigilância deste Tribunal.

VII

A par de oportunas sugestões de ordem geral, como a da necessidade de maior entrosamento com os órgãos de assistência aos Municípios, Tribunais e Conselhos de Contas dos Estados, bem como a da promoção de cursos de treinamento do pessoal a ser empregado nas futuras inspeções, — medidas que serão certamente examinadas pela nobre Presidência — sugerem os Srs. Inspectores Gerais:

a) a realização de inspeção extraordinária nos Municípios em que foram encontrados indícios de irregularidades graves (76 Prefeituras na área da 1.ª Inspeção e 40 na da 2.ª Inspeção).

b) inspeções ordinárias, em plano plurianual, para alcançar progressivamente as Municipalidades ainda não visitadas, assim como para verificar, nas que já o foram, a efetivação das medidas de saneamento recomendadas.

Propõe mais, a 2.ª Inspeção, a imediata suspensão do pagamento das quotas destinadas a 6 Municípios, cuja situação se lhe afigura aconselhar esse heróico procedimento.

VOTO

Sobressai do exposto o nível rudimentar da administração municipal, especialmente no que toca às unidades da população inferior a 50 000 habitantes, que constituem mais de 90% do número total das Prefeituras brasileiras.

Verifica-se, com pesar, que, diante de estrutura tão precária, as próprias prestações de contas trazidas, com maior ou menor índice aparente de regularidade, ao nosso julgamento, são, em quantidade considerável, irreais, e não correspondem à autenticidade dos fatos da gestão que deveriam espelhar.

A inexistência de um sistema de controle interno ou mesmo de um aparelho contábil eficiente, e o que de irregular daí decorre, estão a evidenciar que, juntamente com a intensificação da assistência dos órgãos federais e estaduais, torna-se sempre mais necessária a presença do Tribunal nos Municípios.

Levando-se continuamente o exercício do controle ao lugar da aplicação dos recursos do Fundo, para cotejar os documentos com os fatos, para orientar e não apenas reprimir, para prevenir ao invés de apenar, será possível obter, em futuro não muito distante, uma real melhoria de execução e desempenho nas pequenas Prefeituras de nosso interior.

Voto, dessarte, no sentido de que

- 1) se estude a adoção, por meio de ato deste Tribunal, de um sistema simplificado de comprovação; elucidativo mas compatível com a escassez de recursos humanos e financeiros das Prefeituras;
- 2) se prossiga no programa de inspeções ordinárias, segundo plano plurianual a ser aprovado pela Presidência do Tribunal;

- 3) se delegue à ilustre Presidência também a determinação das inspeções extraordinárias cuja execução se faz sentir necessária em face do resultado das ordinárias a que se acaba de proceder;
- 4) sejam trazidos ao exame do Plenário,

em separado, pela 1.^a Inspetoria Geral, os casos em que o referido setor entende recomendável a suspensão do pagamento das quotas do Fundo de Participação.

Sala das Sessões, 13 de março de 1975.
Luiz Octavio Gallotti, Relator.