

Receitas Tributárias

DISTRIBUIÇÕES, MOVIMENTAÇÃO, APLICAÇÃO E COMPROVAÇÃO *

ALICE DA CUNHA

Do Tribunal de Contas da União

1. A antiga irracionalidade do sistema tributário, incoerente, inclusive, na vigência da Constituição de 1946, reclamava uma reforma estrutural da discriminação de rendas no Brasil. A partilha de tributos seguia, então, critérios mais políticos que econômicos, sem qualquer harmonia do conjunto. A Carta Magna de 1946 outorgava impostos a competências tributárias diversas (União, Estados e Municípios), os quais se sobrepunham a um mesmo bem ou produto, constituindo, assim, uma carga tributária que onerava o consumidor final.

Como exemplo, o impôsto de indústria e profissões, de competência municipal, era cobrado em percentual sôbre o valor de venda ou consignaçon das mesmas mercadorias oneradas pelo impôsto de consumo (federal) e, repetidamente, pelo impôsto de vendas e consignaçoens (estadual).

Outro exemplo era o do impôsto de vendas e consignaçoens que incidia sôbre o nôvo valor da mercadoria, tantas vêzes a mesma mercadoria fôsse objeto de venda ou consignaçon.

Nessa carga tributária, residia um dos fatôres da constante elevaçã dos preços, que tantos pesadelos causava à política de contençon do custo de vida, defendida pelo Govêrno Federal, que hoje busca, sobretudo, o desenvolvimento econômico e social do País.

2. Foi a Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965, que tornou possível a sistematizaçon tributária federal, com a qual os três sistemas tributários (o federal, o estadual e o municipal), até então estanques, passaram a uma estrutura harmônica, conjunta, que se denominou **Sistema Tributário Brasileiro** integrado no plano econômico e jurídico nacional.

3. A orientaçon dada pela Emenda Constitucional nº 18 foi sufragada pela Constituiçon de 24 de janeiro de 1967, segundo a qual, o Sistema Tributário Nacional compreende impostos, taxas, contribuiçoens de melhoria e empréstimo compulsório,

* Trabalho que obteve Menção Especial no Concurso Extraordinário de Iniciaçon às Funçoens de Controlador das Contas Públicas, promovido pelo Tribunal de Contas da União, 1970.

ficando essas receitas distribuídas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, segundo os seguintes critérios:

- 1º) o da divisão do poder impositivo, com o qual se indicam os tributos que cada govêrno da Federação pode instituir ou arrecadar, nos limites dos campos respectivos de imposição;
- 2º) o da partilha do resultado financeiro dos tributos da competência de outros níveis de governos, denominado **sistema das distribuições de receitas tributárias**.

4. Não obstante ser ainda discutível para alguns a natureza tributária do **empréstimo compulsório**, que acima mencionamos entre os componentes do Sistema Tributário Nacional, é êle definido pela maioria dos autores como imposto extraordinário restituível, tendo, pois, a natureza de fonte extraordinária de receita.

No nôvo sistema, encontramos-lo estatuído também na Constituição vigente (Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-69) — § 3º do art. 18, e item II, do § 2º do art. 21. Anteriormente, êsse tipo de tributo já havia sido regulado pelo art. 15, da Lei nº 5.172, de 25-10-1966.

Assim, em matéria tributária, nossa Carta Constitucional de 1967 seguiu de perto a Emenda nº 18 à Constituição de 1946, revelando-se inovadora, sobretudo, quanto à redução do número de impostos e quanto à transferência aos Estados e Municípios, de parte da receita arrecadada pela União.

5. Preocupando-se, também, com a autonomia das relações entre as unidades componentes do sistema federativo, tratou a Lei Magna de garantir essa autonomia elegendo juiz imparcial na partilha do numerário — o Tribunal de Contas da União, incumbido, como órgão da Federação, de fixar os coeficientes de distribuição dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios.

6. Com o propósito de apagar o inconveniente político-administrativo, indesejável nas relações entre as unidades do sistema federativo, foi instituída, na Carta Magna de 1967, a automaticidade da entrega dos quantitativos, independentemente de autorização orçamentária ou qualquer outra formalidade.

Todavia, com o Ato Complementar nº 40, de 30 de dezembro de 1968, subsequente ao Ato Institucional nº 5, de 13 do mesmo ano e mês, o assunto foi totalmente reformulado. Manteve-se a competência do Tribunal de Contas da União na partilha do produto dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, mas foi abolida a automaticidade da entrega, agora condicionada, pelas alíneas do § 1º do art. 25, da Constituição

vigente, à satisfação das exigências expressas nas referidas alíneas, dentre as quais se realça a necessidade de prévia aprovação dos programas de aplicação elaborados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Anteriormente, pelo texto primitivo do revogado art. 26 da Constituição de 1967, muitos concluíam não chegar aquêlo numerário a incorporar-se ao patrimônio da União, sendo esta simplesmente depositária do valor, para imediata e automática entrega aos diferentes destinatários do Fundo.

7. Podemos, pois, afirmar que o Governo Revolucionário promoveu e implantou, a partir da Emenda Constitucional nº 18, uma reforma tributária, dentre cujos objetivos se destaca, como dos mais elevados — propiciar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios recursos que lhes permitam equacionar e solucionar seus problemas de infra-estrutura, para que possam integrar-se, efetivamente, na marcha do desenvolvimento econômico e social, impulsionado pelas diretrizes do Governo Central que, para tanto, lhes vem dando substancial apoio.

É no Município que a aceleração do desenvolvimento econômico e social do País encontra seu núcleo principal de ação, pôsto ser êle a unidade administrativa mais próxima e mais estreitamente ligada aos problemas básicos, notadamente nos longínquos rincões do interior.

Reveste-se, por isso, de suma importância, para o desenvolvimento do País, o refôrço e aumento dos meios de que devem dispor as referidas unidades da Federação.

Municípios operantes na exploração de suas riquezas, e com crescente aumento de sua taxa de rendimento **per capita**, conduzem qualquer país a uma honrosa posição entre as grandes nações tècnica e mais desenvolvidas e de maior produtividade administrativa.

8. Para essa promoção, porém, exigem-se executivos capazes, preparados, e altamente motivados pelo desempenho efetivo e racional das tarefas que lhes são cometidas. No entanto, é raro vermos, na maioria das edilidades, essa condição plenamente satisfeita. Geralmente, os executivos municipais vêm-se movidos mais pelo interêsse de independência política do que pelo equacionamento e solução dos problemas sócio-econômicos da municipalidade.

Sobre êsse aspecto, e inspirado na imperiosa necessidade de promover o desenvolvimento econômico e social das municipalidades, Sua Excelência — o Ministro Iberê Gilson — espousa o pensamento pioneiro de que, para dotar a estrutura municipalista brasileira de uma nova "filosofia de concepção", a

solução se encontra, em maior parte, no confiar a administração dos municípios a “administradores municipais”, técnicos ocupantes de cargos integrantes de carreira especial a ser criada em todos os Estados, recrutados, mediante concurso público, dentre os “técnicos em administração” registrados nos Conselhos Regionais (Declaração de voto emitida pelo Senhor Ministro Iberê Gilson, acolhida unânimemente pelo Tribunal, ao deliberar sobre a prestação de contas da Prefeitura Municipal de Boqueirão dos Côchos, PB — Processo nº 4.367/69).

Esse peculiar sistema de “administradores municipais” poderá constituir solução e resposta para o desafio ao Brasil de hoje, que busca desenvolver-se, não aceitando ficar marginalizado ou inferiorizado no cenário internacional das competições pelo progresso.

Viável, racional e desejável a bem das municipalidades e do desenvolvimento do País, a idéia, por meritória e oportuna, certamente vingará como solução acatada e posta em execução pelas autoridades governamentais para benefício de todos, e, principalmente, do interior.

ALGUMAS CONCEITUAÇÕES

9. Tributo

A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, que regula o Sistema Tributário Nacional, assim define **tributo**:

“Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:

I — a denominação e demais características formais adotadas pela lei;

II — a destinação legal do produto da sua arrecadação.

Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.”

10. Impôsto

Definindo impôsto, a mesma Lei nº 5.172/66 diz:

“Art. 16. Impôsto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte.”

Por fato gerador do impôsto entende-se a totalidade dos pressupostos contidos nas leis tributárias, cuja ocorrência deve produzir determinados efeitos jurídicos. O fato gerador do tributo é o retrato, no texto da lei, descritivo da situação de fato. Só existe obrigação tributária quando a lei reflete a relação de fato, ou seja, quando se realizam os elementos do fato gerador.

11. Taxa

A atual conceituação legal de taxa foi dada, inicialmente, no texto do Decreto-lei nº 2.416, de 17-7-1940 e no art. 47, do Projeto do Código Tributário Nacional, conceituação acolhida na Emenda Constitucional nº 18, com a seguinte redação:

“Art. 18. Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, cobrar taxas em função do exercício regular de polícia, ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição. Parágrafo único. As taxas não terão base de cálculo idêntica à que corresponda a impôsto referido nesta Emenda.”

A Constituição de 1967 manteve os mesmos conceitos, embora com estrutura verbal diferente:

“Art. 19. Compete arrecadar:

I —
II — taxas pelo exercício regular do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos de sua atribuição, específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição.

§ 2º Para cobrança das taxas não se poderá tomar como base de cálculo a que tenha servido para a incidência dos impostos.”

A Lei nº 5.172, de 25-10-66 (Código Tributário Nacional), assim regula a taxa e define os serviços públicos que a justificam:

“Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou pôsto à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a impôsto.”

A êsse parágrafo único, o Ato Complementar nº 34 acrescentou a seguinte oração: "Nem ser calculado em função do capital das empresas."

Sôbre a mesma matéria, a recente Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-1969, dispõe:

"Art. 18. Além dos impostos previstos nesta Constituição compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios instituir:

I — taxas, arrecadadas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição."

O § 2º dêste artigo tem a mesma redação do § 2º do artigo 19, da Constituição de 1967, já transcrito.

Assim, **taxa** pode ser definida como tributo remuneratório de serviço específico, em que há uma vantagem efetiva ou potencial, para o contribuinte.

Segundo Gilberto Ulhoa Canto, citado por Rui Barbosa Nogueira, em Direito Tributário, pág. 407 — "o que caracteriza a taxa é que ela constitui uma contraprestação por serviços divisíveis efetiva ou potencialmente prestados pelos Estados aos contribuintes, isto é, solicitados por êstes ou postos à sua disposição. O impôsto, inversamente, é a contribuição exigida pelo Estado para o custeio dos seus serviços gerais".

12. Contribuição de melhoria

A primeira Constituição a referir-se, expressamente, ao tributo denominado Contribuição de Melhoria, foi a Constituição de 1934:

"Art. 124. Provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração, que as tiver efetuado, poderá cobrar dos beneficiados contribuição de melhoria."

Na Constituição de 1946, esta forma de tributo foi outorgada à competência comum:

"Art. 30. Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios cobrar:

I — contribuição de melhoria, quando se verificar valorização do imóvel, em consequência de obras públicas."

A Carta Magna de 1967 estabelecia:

“Art. 19. Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios arrecadar:

I —

II —

III — contribuição de melhoria dos proprietários de imóveis valorizados pelas obras públicas que os beneficiaram.”

A Emenda Constitucional nº 18, à semelhança do que dispunha o parágrafo único do art. 30, da Constituição de 1946, estabelecia, como limite de exigência desse tributo, uma conexão entre a valorização do imóvel e o custo da obra:

“Art. 18. Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, cobrar contribuição de melhoria para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.”

A Constituição de 1967 não se referia ao limite individual de taxaço do tributo ora apreciado, e estabelecia que:

“Art. 19, § 3º A Lei fixará os critérios, os limites e a forma de cobrança da contribuição de melhoria a ser exigida sobre cada imóvel, sendo que o total da sua arrecadação não poderá exceder o custo da obra pública que lhe der causa.”

A vigente Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-1969, incluiu os limites anteriormente expressos na Emenda Constitucional nº 18, de 1º-12-1965.

Assim dispõe a Emenda Constitucional vigente:

“Art. 18. Além dos impostos previstos nesta Constituição, compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, instituir:

I —

II — Contribuição de melhoria, arrecadada dos proprietários de imóveis valorizados por obras públicas que terá como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado.”

O fato gerador da contribuição de melhoria é a valorização do imóvel, em consequência de obra pública. Este fato distingue claramente este tributo, do conceito de taxa. Nesta, a contraprestação é tomada como requisito específico.

13. Distribuições de receitas tributárias

Da observação e análise, mesmo superficial, das normas tributárias vigentes, conclui-se ter havido um sensível desenvolvimento do sistema de participação dos Estados e Municípios no produto financeiro dos impostos federais, em consequência da maior centralização imposta pelo novo sistema, a partir da Emenda Constitucional nº 18 (dezembro de 1965) e do advento da Lei nº 5.172 (outubro de 1966).

Por este sistema, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios participam:

- a) do Imposto de Renda (Emenda Constitucional nº 1, art. 25, art. 23, § 1º e art. 24, § 2º);
- b) do Imposto sobre Produtos Industrializados (Emenda Constitucional nº 1, art. 25);
- c) do Imposto sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos ou Gasosos (Emenda Constitucional nº 1, art. 26, item I);
- d) do Imposto sobre Energia Elétrica (Emenda Constitucional nº 1, art. 26, item II);
- e) do Imposto sobre Minerais do País (Emenda Constitucional nº 1, art. 26, item III).

Como dispõe o § 1º, do art. 24 da Emenda Constitucional nº 1, é ainda atribuído aos Municípios o produto da arrecadação do imposto incidente sobre propriedade territorial rural situada em seu território.

O art. 25 da Constituição vigente (Emenda Constitucional nº 1, de 1969) reproduzindo o estatuído no Ato Complementar nº 40, de 30-12-68, alterou o art. 26 da Constituição de 1967 referente à forma de distribuição do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e produtos industrializados.

Assim, estabelece a Constituição vigente que, do produto da arrecadação do Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza e do Imposto sobre Produtos Industrializados, a União distribuirá, em vez de 20, apenas 12%, dos quais, 5% ao Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; 5% ao Fundo de Participação dos Municípios, e 2% a Fundo Especial que terá sua aplicação regulada em lei.

14. A vigente Emenda Constitucional nº 1, de 1969, além de reduzir à metade o percentual a ser distribuído aos Fundos de Participação, instituiu o Fundo Especial ao qual serão distribuídos 2% do produto da arrecadação dos impostos acima referidos. Também introduz condições para que sejam entregues as quotas estaduais e municipais calculadas pelo Tribunal de Contas da União, em vez de o serem "independentemente de autorização orçamentária ou de qualquer outra formalidade" como dispunha a Carta Política de 1967.

A entrega das quotas mencionadas passa agora a depender:

- a) da aprovação de programas de aplicação elaborados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Poder Executivo Federal;
- b) da vinculação de recursos próprios, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, para execução dos programas citados na alínea a;
- c) da transferência efetiva, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, de encargos executivos da União; e
- d) do recolhimento dos impostos federais arrecadados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, e da liquidação das dívidas dessas entidades ou de seus órgãos de administração indireta, para com a União, inclusive as oriundas de prestação de garantia.

15. Os percentuais ditados pela Constituição de 1967, art. 28, para distribuição do produto da arrecadação do Imposto sobre Energia Elétrica, do Imposto sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos ou Gasosos, e do que incide sobre minerais do País, foram mantidos pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969; porém seu art. 26, § 2º, insere novo dispositivo, não constante da Constituição de 1967, segundo o qual as indústrias consumidoras de minerais do País poderão abater o Imposto sobre Minerais do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias, bem como do Imposto sobre Produtos Industrializados, na proporção de 90% e 10%, respectivamente.

16. Mantidos aqueles percentuais de distribuição, a União continua a distribuir aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

- I — 40% do produto da arrecadação do Imposto sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos ou Gasosos;

- II — 60% do produto da arrecadação do Impôsto sôbre Energia Elétrica;
- III — 90% do produto da arrecadação do Impôsto sôbre Minerais do País.

Nos casos dos itens I e II, rege o critério de distribuição proporcional à superfície, população e consumo, adicionando, quando couber, no tocante ao percentual do produto da arrecadação do impôsto sôbre energia elétrica, quota compensatória da área inundada pelos reservatórios.

No caso do item III, rege o critério de distribuição proporcional à produção.

Lei Federal, no entanto, é que disporá sôbre a forma e os fins de aplicação dos recursos distribuídos.

17. Com o nôvo sistema, introduzido pela Emenda Constitucional nº 18, os Estados e os Municípios adquiriram, sôbre as parcelas dos fundos, um direito originário, desvinculado do processo administrativo em que, pelo sistema anterior, a receita, originariamente federal, era **distribuída** pelo Ministério da Fazenda, numa espécie de rateio, entre os Estados e Municípios, o que exigia dotação orçamentária e empenhos de verbas para sua efetivação, freqüentemente com atrasos que agravavam os problemas de grandes áreas do País.

Aliás, definindo, com brilhante clareza, a transformação atual do Ministério da Fazenda, na área orçamentária, observou o Senhor Ministro Victor Amaral Freire, em adendo à exposição do Dr. Paulo de Ávila e Silva — “no sistema anterior da administração brasileira, o Ministério da Fazenda era um Ministério de Receita e Despesa, ou seja, intervinha na execução do orçamento da Despesa, impugnando determinadas despesas de forma indireta, não fornecendo recursos aos Ministros de Estado. A Programação Financeira teve um objetivo: situar o Ministério da Fazenda no mesmo nível dos demais, com área própria, ao qual cabe dizer aos ministérios, ou seja, à Comissão de Programação Financeira, de que recursos vai dispor em determinados períodos, para que essa Comissão possa **distribuí-los** pelos dezesseis Ministérios, quando, então, cessa a função do Ministro da Fazenda. A **distribuição** cabe à Programação Financeira, dentro das prioridades governamentais”.

Assim, esclarece Sua Excelência, que aquêle Ministério é hoje, em função de sua transformação, um Ministério de Receita, e não, de Despesa.

Comentando o aumento da arrecadação tributária em 1968, diz ainda Sua Excelência, o Senhor Victor Amaral Freire, com admirável clareza, em declaração de voto apresentada na Seção Especial de 27-11-69 — “Encaminhamos as nossas homenagens ao esforço do Ministro da Fazenda e de seus auxiliares no combate à sonegação e decorrente da criação da Secretaria da Receita Federal, em consequência da Reforma Administrativa, e a nova e revolucionária estrutura da administração tributária federal. (...) E, com essa orientação, êsse Ministério se integra definitivamente no esquema da Reforma Administrativa pela qual deve ser, principalmente um Ministério da Receita e não, como antes, um Ministério da Despesa.” (Anexo IV à Ata nº 88/69, publicado no **Diário Oficial** de 9-1-1970, pág. 197).

Os já citados quatro requisitos de que depende hoje, pela Emenda Constitucional nº 1, a entrega das quotas calculadas pelo Tribunal de Contas da União, constituem, sem dúvida, saudável restrição à expressão (contida no § 1º do art. 26 da Constituição de 1967) que, com referência à entrega mensal das quotas, determinava fôsse ela realizada **“independentemente de autorização orçamentária ou de qualquer outra formalidade”**.

18. De conformidade com o que dispõe o art. 92 da Lei número 5.172, de 1966, é da competência do Tribunal de Contas da União comunicar ao Banco do Brasil S.A., até o último dia útil de cada exercício, os coeficientes individuais de participação de cada Estado, do Distrito Federal e dos Municípios que, calculados na forma do disposto nos artigos 88, 89, 90 e 91 daquele diploma, talvez venham a exigir novo dispositivo legal além do Decreto-Lei nº 468/69, em razão das alterações introduzidas pelo citado art. 25 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.

19. No que diz respeito ao contrôle dos Fundos de Participação, o Tribunal de Contas da União exerce funções legislativas, judicantes e administrativas, pois, quanto à disciplina dos Fundos, a êle compete, na forma da legislação vigente:

- 1) velar pela entrega, na forma e nos prazos legais, das importâncias que são devidas aos Estados, Distrito Federal e Municípios;
- 2) efetuar o cálculo das quotas estaduais e municipais e rateio dos Fundos de Participação estabelecidos pela Constituição;
- 3) expedir normas reguladoras de aplicação e comprovação dessas quotas;
- 4) fiscalizar, através das prestações de contas, a aplicação dos recursos oriundos dos Fundos;

- 5) julgar as contas dos Governadores dos Estados e dos Prefeitos, no que concerne à aplicação dos mencionados recursos;
- 6) determinar a suspensão das quotas em aprêço, nos casos de:
 - ausência ou vício da comprovação do seu emprêgo, de acôrdo com o critério expresso na Constituição;
 - falta de cumprimento ou cumprimento incorreto da exigência de preceito constitucional;
- 7) representar às Assembléias Legislativas ou às Câmaras Municipais contra irregularidades apuradas em prestação de contas da aplicação dos recursos dos Fundos e que configurem qualquer dos casos de responsabilidade do Governador ou Prefeito Municipal.

20. É, ainda, oportuno salientar que, pelos artigos 25, 70 e 72 da Constituição vigente (Emenda Constitucional nº 1) e pelos artigos 92 a 94 da Lei nº 5.172/66, bem como pelo Decreto-lei nº 199, é pacífica a competência do Tribunal de Contas da União para o exercício de sua função fiscalizadora do recebimento, da guarda e da aplicação dos dinheiros, valores e bens da União, ou pelos quais ela responda.

21. Graças a essa ação fiscalizadora, tivemos conhecimento de que, em 1969, ao arrepio do disposto na Lei nº 5.450, de 5-6-68, aprovando o Orçamento Plurianual de Investimento para o triênio 1968/1970, no qual estão previstas despesas para o atendimento das metas do Programa Estratégico de Desenvolvimento, — encontravam-se “mais de doze dezenas de Fundos, alimentados pelas mais variadas fontes de receita com finalidades múltiplas, sem contrôle contábil operante, e escapos de fiscalização permanente e devida” — conforme declaração de voto em 10-4-1969 do Excelentíssimo Senhor Ministro Iberê Gilson, sôbre processo de prestação de contas da Prefeitura Municipal de Cacique Doble, RS. Frisava ainda Sua Excelência, na mesma declaração de voto (Anexo à Ata nº 22/69): “Ésses Fundos representam torrentes caudalosas de recursos que cumprem seu curso, às vêzes sem uma programação adequada, condizente com o Plano Estratégico de Desenvolvimento, que requer aplicação, na hora exata, nos programas de maior alcance para a sistemática do desenvolvimento econômico e social.” E, com sábia terapia para tais inconvenientes, prognosticava: “Fiscalizar eficientemente tais Fundos é tarefa que se impõe; urge que novos métodos de contrôle sejam implantados, dentro, aliás, da linha de conduta que marca o objetivo do atual Governo, qual seja o de imprimir à Administração Pública o

mais puro sentido de honestidade. Comungamos, assim, da idéia de que êste Tribunal de Contas deve exigir, como meta prioritária na pauta de suas realizações, a adoção imediata de um eficiente sistema de fiscalização dos Fundos com a aplicação da metodologia mais adequada e consentânea com os progressos operados na técnica de contrôle e com a propositura do Poder Executivo das medidas de ordem legal que, porventura, se façam necessárias, tudo colimando o resguardo da maior exação na Administração Federal, tese que o Govêrno Revolucionário defende com intransigência”.

22. Podemos dizer que o primeiro eco a essa oportuna e sábia postulação do Excelentíssimo Senhor Ministro Iberê Gilson foi a Resolução nº 79/69, de 10 de abril, que disciplina a movimentação, aplicação e comprovação dos recursos aos Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Dita Resolução acha-se hoje alterada pela recente Resolução de 4-12-69, dêste Tribunal, que acolheu o pensamento do emérito Ministro Victor Amaral Freire, com a qual melhor se disciplina a matéria regulada pelos incisos IV, VIII e §§ 1º e 2º, do art. 14, da Resolução nº 79/69.

Ao aprovar as Instruções que passaram a regular a matéria, a citada Resolução nº 79/69 considerou a alteração do artigo 26, da Constituição de 1967, pelo Ato Complementar nº 40/68, bem como as disposições do Decreto-lei nº 468, de 14-2-69.

Estabelecem aquelas Instruções que as importâncias distribuídas pelo Govêrno Federal, por conta dos citados Fundos de Participação, deverão ser mantidas no Banco do Brasil S.A., em conta denominada “Conta Especial — Fundo de Participação”, só se admitindo a transferência dos recursos dos referidos Fundos para outros estabelecimentos de crédito, quando na sede do Município não houver Agência do Banco do Brasil S.A., estabelecendo, ainda, para isso, uma ordem de prioridade a ser observada, tanto quanto possível; mantida, no entanto, a denominação de “Conta Especial — Fundos de Participação”, na hipótese de transferência.

Segundo as mesmas Instruções, só se admite poderem as Prefeituras manter em caixa recursos do Fundo de Participação, quando não houver estabelecimento de crédito na sede do Município, e os recursos aí mantidos deverão estar representados por moeda corrente do País e não poderão exceder 50% da importância correspondente à última cota mensal creditada.

23. Quanto à aplicação dos referidos recursos, determinam aquelas Instruções, expressamente, que: “deverão ser apli-

cadadas, segundo as prioridades indicadas no Programa Estratégico de Desenvolvimento, observadas as conveniências e competência dos Estados, Distrito Federal e Municípios, especialmente em: **Energia** (Geração, transmissão e distribuição); **Saúde** (Assistência médico-sanitária e saneamento básico); **Educação** (prioritariamente o ensino primário); **Agropecuária**; e **Transportes** (básicamente construção de estradas de rodagem e aquisição de máquinas e veículos destinados à construção e conservação de rodovias e ao transporte de operários).

Pelas mesmas Instruções, é vedada a aplicação dos recursos do citado Fundo em gastos de simples embelezamento urbanístico ou de caráter supérfluo ou suntuário.

FONTES DE PESQUISA E CONSULTA

1. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.
2. Constituição do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.
3. Emenda Constitucional nº 18, de 1º de dezembro de 1965.
4. Constituição Federal de 1946.
5. Constituição Federal de 1934.
6. Ato Complementar nº 24, de 18 de novembro de 1966.
7. Ato Complementar nº 27, de 8 de dezembro de 1966.
8. Ato Complementar nº 31, de 28 de dezembro de 1966.
9. Ato Complementar nº 34, de 30 de janeiro de 1967.
10. Ato Complementar nº 35, de 28 de fevereiro de 1967.
11. Ato Complementar nº 40, de 30 de dezembro de 1968.
12. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.
13. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.
14. Decreto-lei nº 28, de 14 de novembro de 1966.
15. Decreto-lei nº 406, de 31 de dezembro de 1968.
16. Decreto-lei nº 199, de 25 de fevereiro de 1967.
17. Decreto-lei nº 336, de 24 de outubro de 1967.
18. Decreto-lei nº 347, de 29 de dezembro de 1967.
19. Compêndio da Legislação Tributária, 1960 — Rubens Gomes de Souza.
20. Sistema Tributário Brasileiro, 1965 — Amílcar de Araújo Falcão.
21. O Direito Tributário da Constituição, 1959 — Aliomar Baleeiro.
22. Direito Financeiro, 1964 — Ruy Barbosa Nogueira.
23. Resolução nº 79, de 10 de abril de 1969.
24. Declaração de Voto do Ministro Victor do Amaral Freire — Seção Especial do TCU, de 27 de novembro de 1969, **Diário Oficial** de 9 de janeiro de 1970.
25. Declaração de Voto do Ministro Iberê Gilson, anexo à Ata nº 22/69.
26. Resolução nº 86, de 9 de dezembro de 1969.
27. Resolução nº 87, de 9 de dezembro de 1969.
28. Resolução nº 88, de 9 de dezembro de 1969.