

**CURSO DE DIREITO**

Caroline Sallon Rossoni Lange

**A FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO DO LEGISLATIVO SOBRE A PRESTAÇÃO DE  
CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS  
UTILIZADOS PARA O CONTROLE EXTERNO A PARTIR DO ESTUDO DE CASO  
EM SINIMBU.**

Santa Cruz do Sul  
2018

Caroline Sallon Rossoni Lange

**A FUNÇÃO DE FISCALIZAÇÃO DO LEGISLATIVO SOBRE A PRESTAÇÃO DE  
CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL: UMA ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS  
UTILIZADOS PARA O CONTROLE EXTERNO A PARTIR DO ESTUDO DE CASO  
EM SINIMBU.**

Trabalho de Conclusão de Curso, modalidade monografia, apresentado ao Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, UNISC, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Hermany

Santa Cruz do Sul  
2018

## RESUMO

O atual quadro político brasileiro figura em um cenário desordenado e alicerçado em atos corruptos e indecorosos, não respeitando os princípios básicos de uma administração pública íntegra, sendo que o tema desta pesquisa se encontra intimamente relacionado a atual situação no País. Planeja-se com esse trabalho gerar uma perspectiva crítica quanto ao exercício de um dos três poderes que vigoram na ordem jurídica: o Poder Legislativo. Imprescindível, assim, à concretude da legalidade, a fiscalização do Legislativo no controle dos movimentos orçamentários e financeiros do Poder Executivo, restando clara a importância e influência da função fiscalizadora do Poder Legislativo sobre o Executivo no que diz respeito aos atos praticados por tal poder. Desse modo o estudo tem como objetivo analisar a função de fiscalização do Poder Legislativo, no âmbito municipal, no que tange à prestação de contas do gestor administrativo anualmente. A partir disso a problemática de pesquisa baseia-se nas ferramentas empregadas para satisfazer o controle externo das movimentações financeiras realizadas pelo gestor municipal anualmente, compreendendo o período entre 2014 a 2017 e início de 2018, no município de Sinimbu - RS. Para responder a esse questionamento utilizou-se o método de abordagem hipotético dedutivo e de procedimento, o bibliográfico, com o manuseio de diversas obras pertinentes ao tema proposto, como doutrinas, normas jurídicas constitucionais e infraconstitucionais, dados da Prefeitura e Câmara de Vereadores do município de Sinimbu e artigos científicos para complementar o estudo e desenvolvimento do tema. Destarte, tendo como resultado a análise e a eficiência de todos os instrumentos fiscalizadores utilizados pela Câmara de Vereadores sobre os atos e prestações de contas do chefe do poder Executivo municipal. Conclui-se, assim, que as formas de controle utilizadas pelo Poder Legislativo objetivam manter a transparência e a integridade de uma gestão municipal, buscando assegurar os princípios da administração pública e os fundamentos democráticos, e, principalmente, a supremacia do interesse público.

Palavras-chave: Controle externo municipal. Função fiscalizadora. Poder legislativo

## ABSTRACT

The current Brazilian political figures in a cluttered scene and is anchored in corrupt and unseemly acts, not respecting the basic principles of public administration. The theme of this research is closely related to the current situation in the country and its purpose is to generate a critical perspective regarding the exercise of one of the three powers which prevail in our legal order: The Legislative Power. Indispensable for the concreteness of legality, the supervision of the legislature in the control of budgetary and financial movements of the Executive Power has the importance and influence of overseeing the legislative power over the executive in which affects acts practiced by such power. Therefore, this study aims to analyze the supervisory function of the legislative power in the municipal scope, in respect to the provision of administrative manager accounts annually. Based on this, the issue of the research is to examine which tools were used to meet the external control of financial operations carried out by the municipal manager annually, comprising the period between 2014 to 2017 and beginning of 2018, in the municipality of Sinimbu - RS. To answer this question, the method of hypothetical deductive approach and procedure was used, as well as bibliographic material with the handling of various works relevant to the theme proposed, such as doctrines, infra-constitutional legal standards, data from the City Hall and City Council from the municipality of Sinimbu and scientific articles to complement the study and development of the theme. With the result of the analysis and the efficiency of all instruments inspectors employed by the City Council about the benefits of acts and accounts of the head of the municipal executive power, it was concluded that the forms of control used by the Legislature aim to maintain the transparency and integrity of a municipal management, seeking to ensure the principles of public administration and the democratic foundations, and mainly, the supremacy of the public interest.

Keywords: External Control hall. The supervisory function. Legislative power.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>05</b>
<b>2</b>	<b>TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.....</b>	<b>07</b>
2.1	Antecedentes históricos e principais aspectos.....	08
2.2	A separação de poderes na evolução das Constituições Federais Brasileiras.....	11
2.3	Considerações sobre o sistema de freios e contrapesos.....	13
<b>3</b>	<b>OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO EM ÂMBITO MUNICIPAL.....</b>	<b>16</b>
3.1	O Poder Executivo: funções e competências.....	17
3.1.1	A prestação de contas do Poder Executivo Municipal.....	21
3.2	O Poder Legislativo: funções típicas e atípicas.....	25
3.2.1	Função de fiscalização da administração pública.....	29
<b>4</b>	<b>INSTRUMENTOS DE CONTROLE EXTERNO MUNICIPAL.....</b>	<b>31</b>
4.1	Pedido de Informação e Convocação de autoridades.....	32
4.2	Comissão Parlamentar de Inquérito.....	34
4.3	Controle orçamentário: julgamento das contas do Prefeito.....	37
4.4	Estudo de caso: Município de Sinimbu.....	38
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>52</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>54</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tema deste trabalho de conclusão encontra-se intimamente relacionado à atual situação tumultuada do sistema político brasileiro e tem como objetivo trazer ao leitor uma perspectiva crítica quanto à função típica do Poder Legislativo. Esta atribuição de fiscalização do Legislativo no controle dos atos do Executivo, demonstra-se necessária e importante para o desenvolvimento da gestão pública municipal, auxiliando no que tange à probidade e legalidade dos atos administrativos.

No primeiro capítulo será relatado o surgimento dos três poderes no sistema jurídico, quais as teorias que o promoveram e sua evolução histórica ao longo das Constituições brasileiras. Além de enfatizarmos o sistema de freios e contrapesos com o objetivo de esclarecermos as possíveis intervenções e limites de um poder sobre o outro.

Após descrevermos, no segundo capítulo, detalhadamente, as funções e peculiaridades dos poderes Executivo e Legislativo, abordaremos, de modo específico, a avaliação da prestação de contas do Executivo, abrangendo todos os procedimentos administrativos nos quais envolvam interesse público e que demandem gastos de recursos, sendo a Câmara de Vereadores, o principal fiscalizador do dinheiro público e, o Executivo, a entidade a ser analisada.

E em terceiro capítulo, os diversos instrumentos que podem ser utilizados para a realização do controle externo pelo Poder Legislativo, como meios assecuratórios para um exame eficaz e específico na averiguação das ações financeiras praticadas na administração pública municipal, bem como os demais atos administrativos, incumbindo à corrente pesquisa, apresentar as ferramentas aplicadas pelos vereadores, no curso de sua vereança dentro de uma legislatura, a qual é composta por 4 sessões legislativas.

Destaca-se, que neste estudo, mencionar-se-ão dados reais e específicos do pequeno município de Sinimbu/RS, com 10.400 habitantes (IBGE, 2015), a cerca de 20 quilômetros do município de Santa Cruz do Sul/RS, proporcionando fidedignidade aos dados aqui relatados e compreensão de como realmente ocorre a fiscalização pelo Poder Legislativo. Demonstrando assim as medidas mais comumente utilizadas e os resultados práticos desta intervenção, tornando mais esclarecedora e transparente a análise em questão, averiguando que tais

instrumentos podem auxiliar no combate à corrupção e outros percalços de uma administração duvidosa.

Com isso o problema de pesquisa está baseado na análise das ferramentas que podem ser empregadas para satisfazer o controle externo das movimentações financeiras realizadas pelo gestor municipal anualmente, compreendendo o período entre 2014 a 2017 e início de 2018, no município de Sinimbu - RS. Para responder a esse questionamento utilizou-se o método de abordagem hipotético dedutivo e o procedimento especificamente bibliográfico, com a inserção de dados reais, conforme supracitado, em decorrência da análise de estudo de caso, sendo que todos esses dados estão disponibilizados no sítio da Câmara de Vereadores de Sinimbu, cumprindo os requisitos da Lei de Acesso à Informação, conforme entabulado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Assim, este tema foi alvo da pesquisa, precisamente, para identificar quais são os atuais instrumentos utilizados para frear o descomprometimento político perante a administração pública e os cidadãos - porquanto caliginosos os atuais episódios envolvendo o sistema político brasileiro - demonstrando se as práticas, atualmente, utilizadas são adequadas.

Por fim, conclui-se com a pesquisa que há diversas formas de se examinar os atos praticados pelo chefe do Poder Executivo, com a disponibilização de dispositivos legais ao Legislativo, sendo este livre - dentro de suas competências - para atuar consoante suas faculdades que lhe são atribuídas, garantindo ou ao menos auxiliando, para a integridade e a transparência de uma gestão.

## 2 TEORIA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

O primeiro capítulo deste estudo será composto por três etapas, destinado a explicar e introduzir de uma forma geral a separação dos poderes que são divididos em Legislativo, Executivo e Judiciário, visando demonstrar como se originou esta teoria, os pilares os quais embasaram essa divisão, e quem foram os primeiros idealizadores desta tripartição, quais as influências que predominam até hoje nas constituições e no modo de governar das diversas nações.

Imediatamente, seguir-se-á uma leitura no que tange à separação dos poderes nas Constituições brasileiras, apresentando o histórico de quando essa teoria foi positivada na Lei Maior brasileira, em quais constituições essa concepção estava presente, quais foram as transformações no decorrer desses anos que essa tripartição promoveu na promulgação de cada constituição que fez parte da história jurídica nacional. Houve mudanças relevantes ou apenas adaptações referentes às mutações da sociedade, interligado aos acontecimentos históricos, sejam sociais, sejam político-econômicos?

Importante frisar que a tripartição destes poderes tinha o viés de abandonar e evitar a ideia de uma concentração absoluta de um poder pleno nas mãos de apenas uma pessoa ou grupo de pessoas como na era absolutista. Por outro lado, essencial esclarecer a independência e harmonia que há entre esses poderes, sendo que os doutrinadores prelecionam que essa característica é atribuível ao exercício das funções e faculdades pertinentes aos poderes.

Conquanto, necessário também haver um controle nas atividades do Legislativo, Executivo e Judiciário, para que seja possível uma interferência, quando cabível e oportuno, de um poder sobre o outro, limitando a ação destes quando praticados de forma abusiva ou que esteja fugindo de sua competência. Essa prerrogativa tem o viés de fiscalizar os atos praticados pelos poderes de forma ampla, com o objetivo de manter intactos, ou no mínimo preservados, todos os direitos fundamentais concretizados nas Cartas Magnas e pertencentes a todos os seres humanos.

Dessarte, finaliza-se este primeiro capítulo abordando o sistema de freios e contrapesos, também conhecido como "*check and balances*", desenvolvido, inicialmente, por Montesquieu e posteriormente na Inglaterra no século XVIII. Este sistema foi aperfeiçoado, justamente, para que pudesse ser feito um sopesamento



dos atos de cada poder, possuindo a liberdade de intervenção quando necessário para garantir a integridade e probidade dos efeitos de seus atos evitando-se abusos no que tange à competência ou legalidade.

## 2.1 Antecedentes históricos e principais aspectos

Os primeiros vestígios da teoria da separação ou divisão dos poderes podem ser identificados nas obras de Aristóteles que justificava ser temerosa a atribuição integral de poder a apenas um indivíduo. Além de afirmar que um único soberano não teria a perspicácia de administrar todas as funções estatais de forma eficiente. Assim, através da divisão e distribuição de funções para cada órgão responsável por determinada atividade, poderia alcançar-se uma gestão equilibrada (DALLARI, 2001).

Relembra Dallari (2001) que no século XVII, a obra de John Locke é que enraíza, doutrinariamente, o primeiro sistema de separação de poderes abrangendo dois únicos órgãos encarregados de funções estatais fundamentais: a função legislativa a qual era competência do Parlamento e a função executiva que era somente exercida pelo rei absoluto, sendo manifestamente contrário ao absolutismo.

Entretanto, a divisão em três Poderes: Executivo; Legislativo e Judiciário, historicamente pode ser vislumbrada no pensamento do filósofo político francês Montesquieu na obra *De L'Esprit des Lois* (O Espírito das Leis), de 1748, que afirma a necessidade de um equilíbrio e independência entre os poderes para que exista liberdade dos indivíduos e restrinja abusos do poder (DALLARI, 2001).

Moraes (2011) também reforça em sua obra, *Direito Constitucional*, que o livro de Montesquieu promoveu:

[...] a divisão e distribuição clássicas, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal e transformando-se em dogma pelo art. 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e é prevista no art. 2º da nossa Constituição Federal.

Complementando, Montesquieu (1748) ainda se refere à Constituição Inglesa, no que tange à separação dos três poderes, afirmando que se somente uma pessoa, ou grupo de pessoas, detentores de um poder supremo, exercesse os três poderes concomitantemente, isto é, fazer as leis, executar as decisões públicas e punir os delitos praticados, toda uma sociedade estaria comprometida.

Outrossim, atualmente, a função desta tripartição está pautada na “[...] defesa do regime democrático, dos direitos fundamentais e da própria Separação de Poderes [...]” (MORAES, p. 426, 2011), evoluindo-se, através da história das sociedades e da política, os alicerces dos propósitos de uma dicotomia bem definida de poderes tão expressivos e influentes na vida jurídica e costumeira (MORAES, 2011). O mesmo autor ainda define que (MORAES, 2011, p. 427) “não há, pois, qualquer dúvida da estreita interligação constitucional entre a defesa da separação de poderes e dos direitos fundamentais como requisito *sine qua non* para a existência de um Estado democrático de direito”.

Cappelletti (1993) também dissertou sobre a origem da “justiça constitucional das liberdades”, reiterando que a desfragmentação de um único poder em demais vertentes, busca com toda veemência evitar que regimes ditatoriais voltem a assombrar e mitigar uma democracia alcançada de forma lenta e árdua, silenciando, novamente, a inquietude de um povo que deseja igualdade e liberdade. Outrossim, de igual forma, o autor ainda reflete que se objetiva alcançar e garantir independência e liberdade no que concerne à função do Judiciário, tornando capaz a efetividade dos direitos dos cidadãos, dos direitos fundamentais positivados.

A divisão dos Poderes em Executivo, Legislativo e Judiciário, nasceu de um contexto histórico, por influência da era Liberal, onde se buscava minimizar a intervenção do Estado, objetivando, principalmente, a desconcentração do poder político, além de “aumentar a eficiência estatal com a divisão de tarefas e especialização dos organismos” (STRECK; MORAIS, 2003, p. 164). Este desenvolvimento da eficiência estatal, com a distribuição de funções, concretizou-se no século XIX, sendo um instrumento eficaz para combater o absolutismo (DALLARI, 2001).

Outro notável filósofo, Immanuel Kant, citado no Dicionário de Política de Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998), também preconizava a importância de os três poderes serem independentes em cada esfera, sendo imprescindível que não fossem administrados pela mesma pessoa. Moraes (2011, p. 428) reforça que:

[...] o objetivo inicial da clássica separação das funções do Estado e distribuição entre órgãos autônomos e independentes tinha como finalidade a proteção da liberdade individual contra o arbítrio de um governante onipotente.

Resumindo, o autor Dalmo Dallari (2001, p. 216) reconhece que o fato de

“[...] desconcentrar o poder atribuindo o seu exercício a vários órgãos, a preocupação maior é a defesa da liberdade dos indivíduos, pois, quanto maior for a concentração do poder, maior será o risco de um governo ditatorial”. Em outras palavras, a separação dos poderes pode ser interpretada como uma visão democrática, com a participação do povo através de uma gestão participativa evitando sua submissão perante um governo opressor. Conforme conceitua Streck e Moraes (2003, p. 165), as funções típicas dos três poderes podem ser assim definidas:

[...] legislativa que se manifesta através da edição de normas gerais e obrigatórias para todos, a executiva que atua através da implementação de soluções concretas, sendo a função como responsabilidade de governo, como atribuições políticas, co-legislativas e de decisão, além da administração pública em geral e a jurisdicional cujo campo é o da solução em específico dos conflitos surgidos e regulados pelas regras gerais, interpretando e aplicando a lei.

Complementando, Streck e Moraes (2003, p. 165) apud Castro, comentam que a tripartição dos Poderes é:

[...] uma reação ao absolutismo, tal teoria propõe uma visão orgânico-funcional do Estado em três departamentos independentes e harmônicos entre si, a partir da experiência inglesa, objetivando a autonomia dos indivíduos através da tripartição de funções com o objetivo de desconcentração institucional e resultado da conscientização hegemônica burguesa.

O poder legislativo cria as normas gerais que devem ser seguidas por todos os indivíduos e inclusive pela administração pública. Esta tem sua liberdade limitada pelo legislativo, objetivando dificultar abuso de poder. Todavia, o poder judiciário é quem obriga “cada um a permanecer nos limites de sua respectiva esfera de competências” quando ensejar disparidades referentes às suas finalidades (DALLARI, 2001, p. 220).

Interessante destacar os primeiros documentos oficiais, os quais a separação dos poderes era um requisito, uma exigência para determinar a existência ou não de uma Constituição, como no caso da Declaração de Direitos da Virgínia (1776) e na Declaração dos Direitos Humanos do Homem e do Cidadão (França, 1789). Na Constituição Norte-Americana pode ser observado nos artigos primeiro, segundo e terceiro, a definição do Legislativo, Executivo e Judiciário,

respectivamente (DALLARI, 2001).

Conquanto, Moraes apud Clève (1993) comenta que também há correntes que defendem que o poder não deveria ser dividido, por ser considerado uno, sendo que a doutrina liberal clássica defendia essa ideia, isto é, o poder em si não sofria nenhum tipo de dicotomia, mas sim uma subdivisão de funções estatais entre os órgãos autônomos, conforme defendia Rousseau.

## **2.2 A separação de poderes na evolução das Constituições Federais Brasileiras**

A atual Constituição Federal de 1988 preleciona que há a divisão dos três poderes de forma bem definida e clarividente no que concerne a sua positivação no artigo 2º, da Carta Magna, declarando a independência e harmonia dessa separação além de lhes outorgar autonomia no que se relaciona aos atos próprios de cada poder. O principal objetivo está focado em “[...] zelar pelo equilíbrio entre os Poderes, fiscalizando-os, e pelo respeito aos direitos fundamentais” (MORAES, 2011, p. 428).

Importante também citar que a Instituição do Ministério Público, apesar de não ter uma representatividade na clássica tripartição dos poderes, está presente na atual Constituição Federal com as funções e o dever de fiscalizar as ações dos Poderes Públicos, além de promover a defesa dos direitos fundamentais, influenciando diretamente no sistema de freios e contrapesos (MORAES, 2011, p. 428).

A primeira constituição brasileira, Constituição Política do Império do Brasil de 1824, já apresentava no seu artigo 10º a divisão clara dos poderes políticos, que neste caso estava subdividido em quatro: Legislativo, Moderador, Executivo e Judicial. A constituição de 1824 ditava que esta divisão harmônica entre os poderes era o princípio conservador dos direitos dos cidadãos, efetivando de forma plena as garantias de toda uma sociedade (BRASIL, 1824, <<https://www.planalto.gov.br>>).

Já em 1891, promulgou-se a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, sendo que o artigo 15º apresentou apenas três poderes, eliminando o poder moderador e prelecionava que “são órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si” (BRASIL, 1891, <<https://www.planalto.gov.br>>).

Após 43 anos, surge a constituição de 1934, intitulada com o mesmo nome da constituição de 1891, trazendo em seu artigo 3º a disposição da separação dos poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si, além de terem que respeitar os limites constitucionais. Ainda os parágrafos deste mesmo artigo complementando indicando que é vedado a esses três poderes delegar suas atribuições, assim como impedir que o cidadão que trabalhe em algum dos poderes não exerça nenhuma função em qualquer dos outros poderes (BRASIL, 1934, <<https://www.planalto.gov.br>>).

Na constituição de 1937, não há um artigo específico sobre a divisão dos três poderes, entretanto, esta divisão pode ser observada ao longo da constituição. Em 1937, o Poder Legislativo era exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República. Já no que tange ao Poder Executivo, o governo federal podia intervir nos Estados através de um interventor nomeado pelo Presidente, assumindo as funções deste Estado. Situação que hoje já não está mais presente na atual Carta Magna, pois há autonomia entre os entes federados (BRASIL, 1937, <<https://www.planalto.gov.br>>).

A próxima constituição adotada no Brasil foi a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 1946. Disposto no artigo 36, a divisão dos três poderes se equipara ao descrito na constituição de 1934, isto é, a vedação dos poderes em delegarem suas atribuições e a vedação da pessoa exercer funções, simultaneamente, em mais de um dos poderes (BRASIL, 1946, <<https://www.planalto.gov.br>>).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, criada durante o Regime Militar, dispõe em seu artigo 6º, a seguinte expressão: “São poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, texto bastante semelhante à atual Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988 (BRASIL, 1967, <<https://www.planalto.gov.br>>).

Neste breve histórico da separação dos poderes na história de todas as constituições brasileiras, podemos perceber que em todas, até mesmo em 1967 durante a ditadura militar, esta divisão se manteve intacta, apesar de algumas limitações que em algumas constituições foram expostas.

Isto demonstra o quão é relevante manter uma divisão bem delimitada de cada poder, cada um com suas funções e faculdades bem estabelecidas, respeitando os limites de sua competência, assunto que será desenvolvido no

próximo subcapítulo.

### **2.3 Considerações sobre o sistema de freios e contrapesos**

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988, <<https://www.planalto.gov.br>>), o artigo 2º impõe que “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Outrossim, Bulos (2005) realça que a ideia de separação dos poderes não é propriamente correta, pois um poder político é uno, ou seja, não ocorre desmembramento em três singulares poderes, e sim uma delegação de funções. Entretanto há uma flexibilização neste princípio de separação dos poderes podendo ser comprovado pelo sistema de freios e contrapesos.

Moraes (2011) complementa que a tripartição dos poderes prevê além das faculdades de cada um, suas imunidades também, podendo exercer suas funções de forma plena e livres de impedimentos, sejam políticos, sejam por diversos outros fatores, excetuando-se o controle recíproco existente entre os tais poderes, essencial para o equilíbrio e sensatez na execução de suas funções, garantindo assim a constância de um Estado democrático de Direito.

No que tange aos direitos e imunidades dos três poderes, conforme supracitado, a base para se pautar essas prerrogativas, está na abrangência do princípio da igualdade, “[...] informador dos direitos fundamentais e de todo o ordenamento constitucional; verdadeiro vetor de interpretação constitucional da Democracia, em virtude de seu valor e de seu caráter principiológico” (MORAES, 2011, p. 425).

O sistema de freios e contrapesos (*check and balances*) pressupõe o controle de cada Poder sobre o outro, ou seja, são submetidos à fiscalização para que se garantam os direitos fundamentais e respeito aos preceitos da Carta Magna, evitando-se o arbítrio (BULOS, 2005).

É no sistema de governo presidencialista que este mecanismo possui papel central para equilibrar as funções de cada Poder, promovendo harmonia e estabilidade destes (STRECK; MORAIS, 2003), porém exceções são admitidas permitindo-se a colaboração entre os poderes quando necessário (BULOS, 2005).

A independência dos poderes para exercerem suas funções estatais limitar reciprocamente uns aos outros, com o objetivo de restringir-se no que tange à sua

competência, necessita de determinadas garantias constitucionais, as quais:

“[...] são invioláveis e impostergáveis, sob pena de ocorrer desequilíbrio entre eles e desestabilização do governo. E, quando o desequilíbrio agiganta o Executivo, instala-se o despotismo, a ditadura, desaguando no próprio arbítrio” (MORAES, 2011, p. 427).

Outro instrumento válido e que materializa a divisão destes poderes está relacionada às imunidades e direitos dos agentes políticos de todas as esferas estatais, no que se refere ao Legislativo, proporcionando-lhes a liberdade de agir dentro da legalidade sem o constrangimento advindo dos outros poderes, efetivando-se a garantia dos direitos fundamentais (MORAES, 2011, p. 428).

O mesmo autor supracitado também dispõe, em sua obra, importante trecho a ser reproduzido, conforme segue, no que tange aos limiares entre os poderes (MORAES, 2011, p. 230):

[...] A irresponsabilidade política do Chefe do Executivo engloba seu ministério, por ele demissível *ad nutum*, sem nenhuma dependência ou vinculação política com o Congresso. Pois, na implantação da Separação de Poderes pelos Estados Unidos da América, os poderes são iguais e visam a um relacionamento harmônico, não podendo nenhum deles atentar contra a existência, independência ou funcionamento dos demais. Assim, o Presidente da República não possui o poder de dissolver o Congresso Nacional, e tampouco o Poder Legislativo pode demitir o Chefe do Executivo ou influir na escolha de seus auxiliares diretos (Ministros, Secretários).

No âmbito municipal, Meirelles (2001, p. 681) descreve de maneira geral como atuam os poderes Executivo e Legislativo no que tange às suas atribuições e competências, assim como os limites de atuação destes evitando interferências desnecessárias de um sobre o outro.

O prefeito atua sempre por meio de atos concretos e específicos, de governo (atos políticos) ou de administração (atos administrativos), ao passo que a Câmara desempenha suas atribuições típicas editando normas abstratas e gerais de conduta (leis). Nisso se distinguem fundamentalmente suas atividades. O ato executivo do prefeito é dirigido a um objetivo imediato, concreto e especial; o ato legislativo da Câmara é mediato, abstrato e genérico. Só excepcionalmente o prefeito edita normas através de decreto regulamentar e a Câmara pratica atos administrativos, de efeitos internos ou externos, consubstanciados em resolução ou em decreto legislativo. O prefeito provê in concreto, em razão do seu poder de administrar; a Câmara provê in abstracto, em virtude do seu poder de regular. Todo o ato do prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do prefeito – é nulo, por ofensivo do princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º, c/c o art. 31), podendo ser

invalidado pelo Judiciário.

O autor Meirelles (2001, p. 574), ainda complementa, seguindo a ideia supracitada, que “[...] não há entre ambos qualquer subordinação administrativa ou política”. Referindo-se que a divisão que há num governo local, municipal, abrangendo o legislativo e o executivo, é apenas funcional; havendo, todavia, um completo entrosamento das atividades político-administrativas.

Finalizamos aqui o primeiro capítulo abordando os principais aspectos sobre a separação dos três poderes que hoje atuam no sistema de governo presidencialista brasileiro. Essa breve explicação introduziu a compreensão dos tópicos seguintes que serão abordados por este estudo que se baseia, principalmente, nesta divisão entre os poderes executivo e legislativo municipais, sendo que o seu entrosamento e influência são o foco deste estudo.



### **3 OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO EM ÂMBITO MUNICIPAL**

No terceiro capítulo serão abordados, mais especificamente, os conceitos dos Poderes Executivo e Legislativo, suas atribuições, competências, faculdades, limitações, enfim, todas as características mais pertinentes de cada Poder e sua importância e influência na prestação de contas dos gestores da administração pública.

Na primeira parte do capítulo será verificada a origem histórica do Poder Executivo até a sua materialização no ordenamento jurídico brasileiro, assim como serão descritas as funções e competências pertencentes a este poder. Também será citado o importante papel desempenhado pelo Chefe do Executivo, Prefeito, em âmbito municipal, que será de extrema relevância para essa pesquisa, sendo que o foco se baseia justamente na fiscalização de todos os atos pertinentes a esta importante figura política.

Igualmente, será analisado o sistema de governo presidencialista, o qual promoveu a criação da figura do chefe do poder executivo em todas as suas esferas, atribuindo-se responsabilidades e funções a este agente político. O governo presidencialista predominou no cenário político brasileiro, dando espaço ao parlamentarismo apenas na época do Presidente João Goulart na década de 60, sendo a única exceção desde a promulgação da primeira constituição brasileira de 1891.

A prestação de contas do Poder Executivo Municipal, será o segundo tópico deste capítulo, objetivando informar quais são os deveres do gestor público ante aos atos praticados durante todo o seu governo, envolvendo matéria orçamentária, contábil e financeira. Essa prestação de contas será analisada por dois controles: o controle interno que é composto por servidores do próprio órgão do Poder Executivo, e o controle externo, vinculando-se mais especificamente ao Poder Legislativo, que neste estudo se direcionará à Câmara de Vereadores, que é de âmbito municipal.

Também citaremos, como parte do controle externo, o Tribunal de Contas, instituição que auxiliará o Legislativo na avaliação das contas finais, com a emissão de parecer de natureza opinativa.

As atribuições do Poder Legislativo serão descritas no item 3.2, destacando-se as funções típicas e atípicas que estão expressamente designadas na Constituição Federal de 1988. Serão detalhadas as atividades fiscalizadoras,

principalmente, em âmbito municipal o qual será o foco da análise deste estudo, evidenciando-se a importância da atuação direta e constante do Legislativo, consoante aos atos e prestação de contas do chefe do executivo municipal, que, anualmente, será disponibilizada para análise de sua legalidade e transparência.

Importante ressaltar que esse supervisionamento não está adstrito apenas aos dados finais apresentados pela gestão, mas sim, todos os atos que ocorreram durante o ano vigente, através de instrumentos próprios do Legislativo que serão apresentados posteriormente.

Último elemento a ser discutido pauta-se na função de fiscalização da administração pública, esclarecendo-se quais são os procedimentos adotados e como é subdividido o trabalho de verificar e zelar as contas públicas de uma gestão. Será abordado o funcionamento do controle interno e do controle externo, detalhando-se as atividades exercidas por estes órgãos a fim de verificar a veracidade e legalidade dos atos do chefe do poder Executivo.

Este capítulo será muito relevante para a compreensão e esclarecimento do nosso problema de pesquisa aqui verificado, pois estamos disponibilizando o entendimento dos dois poderes principais para esta análise, a importância de suas funções e atuações na fiscalização da administração pública.

### **3.1 O Poder Executivo: funções e competências**

O sistema de governo presidencialista foi, primeiramente, adotado no Brasil, pela Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 1891, isto é, desde a proclamação da república, sendo que presidencialismo teve sua origem na Constituição dos Estados Unidos no ano de 1787 (BANDEIRA, 2015).

Bandeira (2015, p. 07) também citou que uma das prerrogativas da Constituição norte-americana em implementar em seu governo político o sistema presidencialista, estava embasado no pilar:

[...] na experiência da Confederação (1776 a 1787), a necessidade de um Executivo eficiente, individualizando numa pessoa responsável e com iniciativas, uma vez que as câmaras legislativas estaduais, pelo excesso de discussão de temas, paralisava a administração pública.

Outrossim, também foi decidido, após várias discussões na Convenção Constitucional de Filadélfia, em 1787, que haveria “um presidente eleito por quatro

anos com direito à reeleição” (BANDEIRA, 2015), posição adotada, atualmente, nos moldes políticos brasileiros.

No Brasil, especificamente, o modelo presidencialista se consolidou na primeira Constituição de 1891, conforme supracitado, permanecendo nas Constituições seguintes: da República dos Estados Unidos do Brasil (1934); dos Estados Unidos do Brasil (1937); no Ato Institucional n.º 1 (1964); da República Federativa do Brasil (1967); da Emenda Constitucional n.º 1 (1969); e, atualmente, da República Federativa do Brasil, promulgada no dia 05 de outubro de 1988, descrito no artigo 76 (MORAES, 2011).

Moraes (2011) cita em sua obra as principais características adotadas no sistema presidencialista, dentre elas se destacam: sistema originado em decorrência da teoria clássica da obra de Montesquieu referente à tripartição dos poderes; a representatividade como Chefe do Estado e Chefe do Governo, contemplada por uma única pessoa, sendo que quando envolver relações internacionais poderá ser destacada a figura do Chefe do Estado. Todavia, no que concerne à função presidencial, isto é, atuação interna no país, além de comandar a administração pública torna-se evidente imagem do Chefe de Governo.

Ademais, cabe ainda descrever outros importantes traços correspondentes a esse sistema de governo mencionados pelo mesmo autor, Moraes (2011, p. 289), como a possibilidade que este sistema proporciona em responsabilizar o Presidente da República na esfera penal e na esfera política, por crime de responsabilidade:

[...] No presidencialismo, o Poder Executivo concentra-se na pessoa do Presidente, que o exerce, em regra, sem responsabilidade política perante o Poder Legislativo, que somente poderá ser julgado por crimes de responsabilidade em casos extremados como o *impeachment*. [...]

Finda a introdução à origem do Poder Executivo, no que tange à figura do Chefe do Executivo em um sistema presidencialista, cabe ressaltarmos quais são as peculiaridades deste poder, sendo que Bulos (2005, p. 900) afirma que “a expressão Poder Executivo, na Constituição de 1988, é empregada em dois sentidos distintos: como função (art. 76) e como órgão (art. 2º).”

Silva (2011) dispõe que, de certa forma, a definição deste Poder não é algo claro, pois abrange mais de uma definição, dividindo-se entre conceitos como órgão e função, conforme acima citado. Entretanto, afirma “[...] que se trata de órgão

constitucional (supremo) que tem por função a prática de atos de chefia de estado, de governo e de administração” (SILVA, 2011, p. 542).

Entre as atividades do Poder Executivo podem-se destacar duas funções, a típica e atípica. A função típica, basicamente, destina-se à administração, atos de chefia de estado e de governo (BULOS, 2011). A Constituição Federal de 1988 delegou a chefia do Poder Executivo ao Presidente da República, em âmbito federal, governador na esfera estadual, e, por fim, o prefeito para alçada municipal. Estruturalmente, pode-se verificar no Poder Executivo “a existência de duas funções primordiais diversas, quais sejam, a de Chefe de Estado e de Chefe de Governo (MORAES, 2011, p. 488).

Outrossim, a Constituição Federal de 1988, preleciona no artigo 84, as atribuições do Presidente da República, sendo que as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo foram unificadas. Desta forma, é possível identificar o sistema presidencialista atuando na nação brasileira, pois o parlamentarismo difere no que tange aos representantes do Estado, comumente exercido pelo Presidente ou Monarca, assim como, os representantes do Governo, chefiado pelo Primeiro Ministro (MORAES, 2011).

A coisa pública, administrada pelo Executivo, não é especificamente a única função deste poder, sendo abrangidas também, as atividades atípicas como legislar e julgar no âmbito administrativo. No que concerne aos atos legislativos são previstas as medidas provisórias que podem ser de iniciativa do Chefe do Executivo, conforme consta no artigo 62, da Constituição Federal de 1988 (MORAES, 2011).

Conforme a classificação de Maurice Duverger, citado por Silva (2012), na obra Curso de Direito Constitucional Positivo, o Brasil, e o sistema presidencialista em si, pressupõe um Executivo monocrático, isto é, exercido por apenas uma pessoa, eleita através de eleições diretas, sem qualquer interferência do Congresso Nacional para a investidura no cargo e sua permanência durante quatro anos.

Em busca da democracia, no Brasil, a escolha dos representantes do Poder Executivo, é realizada através do sistema eleitoral majoritário de dois turnos, sendo que será detentor do cargo o Presidente e seu Vice-Presidente que obtiverem maior número de votos, de forma direta e secreta, isto é:

[...] será considerado eleito o candidato que obtiver a maioria absoluta dos votos válidos. Caso não obtenha na primeira votação, deverá ser realizado novo escrutínio. Esse métodos é adotado no Brasil para as eleições de

Presidente da República, Governadores dos Estados e Distrito Federal e Prefeitos de Municípios, com mais de 200 mil eleitores (MORAES, 2011, p. 489).

No âmbito municipal, o Prefeito é o chefe do Executivo, atuando de forma autônoma e exercendo suas atividades com liberdade dentro de suas competências funcionais. Este agente político, em relação à sua autonomia, refere-se a não interferência de representantes federais ou estaduais nos assuntos de interesse municipal, isto é, não há hierarquia entre as esferas federais e estaduais ante a municipalidade (MEIRELLES, 2001).

Todavia, o gestor municipal está sujeito “[...] ao controle da Câmara, segundo as normas específicas da Administração local, e às leis gerais do Estado-membro e da União” (MEIRELLES, 2001, p. 679). Assim, o controle da administração pública, especificamente, as condutas funcionais do gestor, é de competência de a Câmara de Vereadores fiscalizar, como veremos nos capítulos seguintes (MEIRELLES, 2001).

O cargo de prefeito surgiu no Brasil no ano de 1835, na Província de São Paulo, sendo que até esta data os municípios eram governados pelas Câmaras ou Conselhos, constituídos por nove vereadores nas cidades, e sete vereadores nas vilas. Além destes membros ainda contava com a participação de um secretário e um procurador (MEIRELLES, 2001).

Entretanto, foi na Constituição de 1934 que o cargo de prefeito foi oficializado como instituição municipal, sendo que nas constituições posteriores confirmaram a titularidade de chefe do Executivo local. Além disto, Meirelles (2001, p. 682) comenta que:

[...] em todas as Constituições o prefeito tem as características de agente político, quer pela sua investidura eletiva, quer pelas atribuições governamentais que lhe são cometidas na chefia da Administração Municipal.

O Chefe do Poder Executivo municipal possui diversas atribuições nas quais são divididas em funções governamentais e administrativas. As ações governamentais e administrativas são descritas por Meirelles (2001, p. 680) conforme segue:

[...] todas aquelas de condução dos negócios públicos, de opções políticas

de conveniência e oportunidade na sua realização – e, por isso mesmo, insuscetíveis de controle por qualquer outro agente, órgão ou Poder; administrativas são as que visam à concretização das atividades executivas do Município, por meio de atos jurídicos sempre controláveis pelo Poder Judiciário, e, em certos casos, pelo Legislativo local

Assim, finalizamos este importante tópico o qual designa de forma expressa todas as funções e competências do Poder Executivo e do responsável pela sua administração, sendo essencial este conhecimento para podermos prosseguir e aprofundarmos o nosso estudo que levará o ponto chave do nosso problema de pesquisa. Justamente, estaremos questionando todos esses atos, que são pertinentes ao chefe do Executivo, através da utilização das ferramentas disponíveis aos controles, essencialmente, ao controle externo, que é a essência deste estudo em questão.

### **3.1.1 A prestação de contas do Poder Executivo Municipal**

Município é um ente federativo da administração direta, com autonomia política, gerencial, financeira e orçamentária, possuidor de ampla autonomia de governo para desempenhar atividades e funções concernentes à necessidade municipal local, considerado uma pessoa jurídica de direito público interno (CAMPELLO; MATIAS, 2000).

Ao término de cada ciclo anual da gestão pública municipal é necessária a prestação de contas do Chefe do Executivo ao contribuinte, no que tange aos recursos arrecadados, onde foram alocados, e todas as outras despesas municipais. É através da disponibilização dos dados oficiais a todo cidadão que se constrói um governo transparente, criando um mecanismo crasso a fim de se evitar manobras políticas corruptas (JUND, 2008).

Mas afinal, o que abrange o conceito de “prestar contas”? Os autores Silvio Crepaldi e Guilherme Crepaldi (2013, p. 215) designam:

[...] em contabilidade governamental, consiste no agrupamento de dados e informações consignados em relatório, papéis e/ou demonstrativos que procuram demonstrar a aplicação dos recursos públicos durante a gestão de uma determinada pessoa, denominada responsável ou gestor.

Entre os princípios da administração pública constitucionalizados no artigo 37, encontra-se o da publicidade, indispensável a todos os atos públicos, que

conforme Jund (2008, p. 76):

[...] constitui-se numa das bases essenciais dos governos democráticos, caracterizando o orçamento como um instrumento público que deve ser de conhecimento não só dos representantes eleitos pelo povo, mas de toda a comunidade e em todas as fases do seu ciclo.

A prestação de contas da administração pública envolve a aplicação de elementos constitucionais e infraconstitucionais, como o artigo 70 da Lei Maior (BRASIL, 1988, <<http://www.planalto.gov.br>>) que engloba todo um esquema de controle dos recursos públicos através de um controle interno, promovida por cada município, e o controle externo efetivado pelo Legislativo com a assistência do Tribunal de Contas do Estado.

Resumidamente, a prestação de contas de forma categórica é explicada no artigo 58 da Lei Complementar n.º 101 (BRASIL, 2001, <<http://www.planalto.gov.br>>):

Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

A prestação de contas é item obrigatório no que tange aos deveres da gestão, ou seja, tudo o que engloba “[...] bens, valores ou dinheiros públicos [...]” (MEIRELLES, 1973, p. 30-31), pois envolve o interesse de toda uma coletividade. Assim, conclui-se que não importa a natureza do ente, pública ou privada, e sim a natureza do bem administrado, este sim deve ser o fator primordial da observância ou não das contas a serem avaliadas por órgão competente (MEIRELLES, 1973).

Ainda conforme Meirelles (1973) é imprescindível ressaltar que a prestação de contas está relacionada a todos os atos da administração pública, e não somente a questões financeiras, porém como há uma imediata influência no erário, plausível a administração financeira estar sujeita a uma fiscalização mais rigorosa.

O Decreto Federal n.º 93.872 (BRASIL, 1986, <<https://www.planalto.gov.br>>), também especifica a obrigatoriedade da prestação de contas ante a utilização de dinheiro público conforme o artigo 145 descreve: “Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular

emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”.

São inúmeras as normas que regulam o processo da prestação de contas, principalmente no âmbito municipal, justamente por esta esfera poder regular procedimentos mais particulares e específicos da administração local, evidentemente não se opondo às regras estaduais, federais e constitucionais (JUND, 2008).

Os procedimentos de análise das contas dos Chefes do Executivo envolvem a avaliação de uma série de documentos oficiais demonstrando toda a movimentação “[...] de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, [...]” pela gestão pública ao final de cada ciclo anual (JUND, 2008, p. 640).

No âmbito municipal, a existência de um controle interno é essencial para que se criem condições de análise, pelo Poder Legislativo, no que se refere à fiscalização financeira e contábil pelo controle externo, possibilitando verificar a execução do planejamento orçamentário consoante os princípios da administração pública (MEIRELLES, 2010).

Para introduzirmos a segunda parte deste tópico, faremos uma breve citação do conceito do termo “controle” que é válido para conectarmos ao termo mais específico e central do trabalho “controle externo”, pois é a partir de um planejamento proposto pela administração pública que se verifica se as ações executadas identificam-se com os objetivos iniciais, conforme preleciona Jund (2008, p. 660): “é a avaliação dos resultados obtidos na execução em relação ao que foi planejado, apurando-se os desvios e providenciando a sua correção.”

O autor Glock (2010) também reforça o termo “controle” como uma análise de forma contínua, objetivando verificar se existe realmente uma correspondência entre os resultados obtidos e o padrão pré-estabelecido, respeitando os preceitos legais.

O controle das atividades de um governo, por envolver dinheiro público, é essencial no que concerne aos princípios da Administração Pública, como legalidade e impessoalidade, por óbvio, o primeiro respeitando os ditames da lei e, por conseguinte, visando somente o interesse público (JUND, 2008).

O princípio da supremacia do interesse público é representado pela Administração Pública que deverá atuar de forma teleológica na busca do bem



comum, de acordo com o prescrito nas normas. Aqui não há livre arbítrio, autonomia de vontade, e sim a consagração dos atos públicos para o benefício de alcance *erga omnes*. Outrossim, cabe à própria administração revogar os atos considerados inoportunos e inconvenientes que não vão ao encontro das aspirações coletivas (MELLO, 2012).

Todavia, é essencial que a Constituição Federal de 1988 delimite o campo de abrangência fiscal do Poder Legislativo para que não ocorra a interferência indevida de um poder sobre o outro, desconfigurando o equilíbrio entre eles. O cerne da fiscalização consta da verificação de irregularidades nos atos do executivo, sendo que podem ser apurados através de Comissão Parlamentar de Inquérito (MEIRELLES, 2010).

Conforme preceitua o artigo 31 da Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988, <<http://www.planalto.gov.br>>), “a fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei”. É precípua à Câmara de Vereadores a verificação das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, sendo necessário o respeito aos princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa (BULOS, 2005).

Resumidamente, pode-se descrever de forma nítida a missão do controle externo que: “[...] visa comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, assim como a fiel execução do orçamento” (MEIRELLES, 2010, p. 741).

Os autores Silvio Crepaldi e Guilherme Crepaldi (2013), também relatam sobre a importância de todos os dados da administração pública, pertinentes ao interesse da sociedade, sejam divulgados de forma clara e de ampla abrangência, para que se concretize o princípio da publicidade além de tornar possível o questionamento e averiguação por parte dos contribuintes de todos os atos administrativos. Atualmente, são utilizadas ferramentas mais modernas que facilitam a divulgação dos dados públicos, além de proporcionarem maior contato com os eleitores, como o caso das redes sociais.

Com relação a este controle social (controle realizado pela sociedade), uma das barreiras que evitava esse envolvimento maior por parte dos cidadãos, era o modo como os dados eram divulgados, isto é, a baixa compreensão das informações, acabando por distanciar e diminuir o interesse das pessoas no que

tange aos assuntos da gestão pública.

Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal com o objetivo de facilitar o entendimento e conseqüentemente uma maior aproximação do ente público com os eleitores, “criou um rol de documentos denominados instrumentos de transparência da gestão fiscal”. São eles: planos; orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; prestações de contas e o respectivo parecer prévio; Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO); Relatório de Gestão Fiscal (RGF); versões simplificadas destes dois últimos (CREPALDI, Silvio; CREPALDI, Silvio, 2013, p. 217).

É possível perceber neste tópico a importância e obrigatoriedade da prestação de contas que deve ser efetuada pela administração pública, respeitando os devidos prazos de forma rígida, como por exemplo, a entrega de relatórios oficiais e comparecimento às audiências públicas para a explanação do que está sendo executado pela gestão pública à comunidade.

Outrossim, a existência de um sistema completo e complexo no que tange à fiscalização, realizada tanto de forma interna como externa da administração pública, ou seja, feita pelo próprio Poder ante os seus atos, como também paralelamente pelo Poder Legislativo, demonstra a importância desta harmonia entre os poderes para que se alcance uma gestão mais transparente e, principalmente, pautada em atos legais, proporcionando uma maior confiança e respeito aos interesses públicos de toda uma sociedade.

### **3.2 O Poder Legislativo: funções típicas e atípicas**

A estrutura do Poder Legislativo no Brasil pode ser compreendida na Constituição Federal Brasileira de 1988 (BRASIL, 1988, <<http://www.planalto.gov.br>>), Capítulo I do Título IV, que dispõe sobre a organização do Poder Legislativo, o qual é exercido pelo Congresso Nacional, subdividindo-se em Senado Federal e Câmara dos Deputados, no âmbito da União. Sua expressão, nas esferas estaduais e municipais, ocorre através da Assembleia Legislativa e Câmara de Vereadores, respectivamente.

No Brasil, é adotado o sistema bicameralista desde a época do Império, com exceção das Constituições de 1934 e 1937, na qual foi adotado o sistema de unicameralismo, onde apenas uma Câmara é quem exercia o Poder Legislativo.

Muitas foram as discussões em torno das vantagens e desvantagens destes dois modelos, entretanto, após a promulgação da Constituição dos Estados Unidos da América os doutrinadores tendem a evitar o unicameralismo em razão da necessidade de existir dois representantes no Poder Legislativo: o Senado representando os Estados; a Câmara representando o povo em geral (SILVA, 2012).

Ainda referente ao bicameralismo, é importante ressaltar que não há superioridade ou hierarquia de uma Câmara sobre a outra, porém é sensato concordarmos que a Câmara dos Deputados, em âmbito federal, “[...] goza de certa primazia relativamente à iniciativa legislativa, pois é perante ela que o Presidente da República [...]” entre outras instituições e os cidadãos, promovem a iniciativa do processo de elaborar leis (SILVA, 2012, p. 510).

A função principal do legislativo, conforme Bulos (2005, p. 726), é “produzir a lei, com suas características universais, tanto intrínsecas como extrínsecas”. Outrora, imprescindível explicitar também sua participação na administração e julgamento da qual trataremos neste estudo, principalmente no que concerne à fiscalização “contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Poder Executivo” (BULOS, 2005, p. 726).

Assim, apesar de a função primária do Poder Legislativo focar-se na elaboração das leis, também é de sua competência a ação fiscal deste poder, visto que, nosso sistema político está pautado na democracia, e o ato de fiscalização é uma contraprestação à sociedade que delegou a seus representantes zelar por uma administração íntegra e eficiente (MEIRELLES, 2010).

Meirelles (2001, p. 576) ainda complementa em outra obra, de forma bem clara, as diferenças entre os poderes legislativo e executivo, conforme segue:

A atribuição típica e predominante da Câmara é normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza a sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.

A fiscalização do Poder Legislativo municipal, objetiva analisar o cumprimento dos atos da administração pública se consoantes com a legalidade,

isto é, compatíveis com as normas constitucionais, leis federais, estaduais e municipais (BRASIL, 2016, <[www.interlegis.leg.br](http://www.interlegis.leg.br)>).

O Controle Externo, exercido pelo Poder Legislativo Municipal (Câmara de Vereadores), contará com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, colegiados independentes que não pertencem ao Poder Judiciário, porém com o corolário de averiguar se a execução das ações governamentais é equivalente às planejadas inicialmente no orçamento municipal (MEIRELLES, 1973).

Uma das funções do Tribunal de Contas baseia-se na emissão de opinião/parecer, assim como, avaliando os atos praticados pelo Legislativo no que concerne à análise da prestação de contas do Executivo, que deverá respeitar a legislação jurídica vigente, ou seja, não deixando que questões políticas entre os Poderes promovam algum tipo de interferência (CAMPELLO; MATIAS, 2000).

Assim, compete ao Tribunal de Contas, parte essencial do controle externo, conforme enuncia a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Lei Complementar n.º 709/1993, artigo 2º, e, resumidamente, descritos pelos autores Campello e Matias (2000, p. 26):

Apreciar e emitir parecer sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios. Julgar as contas dos gestores e demais responsáveis por bens e valores públicos. Appreciar a legalidade dos atos relacionados a Pessoal. Realizar auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Avaliar a execução das metas previstas no Plano Plurianual, nas Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento anual. Fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado. Comunicar à Câmara Municipal qualquer irregularidade verificada nos atos da administração pública.

Após, recebidos os documentos referentes à gestão municipal, o Tribunal de Contas do Estado emitirá parecer prévio sobre as contas do Chefe do Executivo, demonstrando irregularidades, se presentes, e sua opinião final no que tange à aprovação ou não das contas, destacando as funções: “[...] opinativas, verificadoras, assessoradoras, corretivas e jurisdicionais administrativas (MEIRELLES, 1973, p. 32).

No que tange à Lei Complementar n.º 101 (2001, <<http://www.planalto.gov.br>>) sobre a Responsabilidade Fiscal, encontramos nos artigos 56 e 57, referência aos prazos dos pareceres prévios do Tribunal de Contas, sobre as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo juntamente com a do Presidente do Legislativo, que decorre de 180 dias para pequenos municípios, e 60

dias para os demais.

Conforme o artigo 31, §2º, da Constituição Federal (BRASIL, 1988, <<http://www.planalto.gov.br>>), o parecer prévio emitido pelo TCE não será considerado caso dois terços dos componentes da Casa Legislativa Municipal assim decidirem por votação nominal, ou seja, terá apenas caráter opinativo, por conseguinte, não vinculado. O autor Meirelles (1973, p. 32) expõe em seu artigo de forma clara o processo de julgamento das contas em âmbito municipal:

Criou-se, portanto, para as contas municipais, um sistema misto em que o "parecer prévio" do Tribunal de Contas do Estado ou órgão equivalente é vinculante para a Câmara de Vereadores, até que a sua deliberação em contrário atinja dois terços dos membros da Corporação, passando, daí por diante, a ser meramente opinativo e invalidável pela decisão qualificada do Plenário. Essa deliberação da Câmara é que constitui o julgamento das contas municipais [...] (grifo no original).

A Câmara de Vereadores possui intervenção direta, atribuindo efeitos de curto, médio e longo prazo nas decisões da administração pública municipal, conforme descreve Campello e Matias (2000), incluindo a análise e aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (metas e prioridades da administração, diretrizes para elaboração do Orçamento); Lei do Orçamento (destinação dos recursos); aprovação de contas do Executivo (avaliação da execução do Orçamento), sendo efeitos a curto prazo.

A médio e longo prazo pode-se destacar, respectivamente, a aprovação de projetos e programas do Plano Plurianual; e atuação na Lei Orgânica do Município e aprovação do Plano Diretor (CAMPELLO; MATIAS, 2000).

Outro controle constitucionalizado, pelo artigo 31º, §3º, é a possibilidade do acesso de qualquer cidadão para análise das contas municipais anuais que ficam à disposição pelo prazo de até 60 dias, no Poder Legislativo, proporcionando maior transparência e um controle mais participativo (BULOS, 2005). Além disso, esse controle social, essa gestão participativa, também é garantida com a realização de audiências públicas, designadas ante a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentária, e a demonstração das Metas Fiscais atingidas em cada semestre (JUND, 2008).

Outro instrumento jurídico próprio de fiscalização pelo Legislativo é a sustação de atos do Poder Executivo quando extrapolarem os limites legais do Poder Regulamentar, isto é, quando houver abuso deste poder com a interpretação

diversa e errônea de uma norma, sendo que este poder é típico de complementação de uma lei e não sua total modificação (BRASIL, 2016, <[www.interlegis.leg.br](http://www.interlegis.leg.br)>).

Finalizando mais um tema desta pesquisa, aqui, conseguimos destacar as características essenciais do Poder Legislativo, demonstrando que apesar de seu grande destaque no processo legislativo, sua função fiscalizadora é tão significativa quanto à função relacionada à elaboração das leis. Assim, essa fiscalização, que será abordada logo abaixo, está relacionada a todos os atos administrativos públicos pertinentes aos interesses da sociedade, justamente, para proteger o bom andamento de uma gestão transparente e que seja governada em prol de toda uma sociedade.

### **3.2.1 Função de fiscalização da administração pública**

A função de fiscalização da administração pública referente à prestação de contas do chefe do Poder Executivo deverá ser integral e criteriosa, abrangendo todas as esferas, onde há o envolvimento do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário para que seja feito um controle em relação à legalidade e avaliação de resultados “[...] quanto à eficácia e à eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado” (CREPALDI, Silvio; CREPALDI, Guilherme, 2013, p. 135).

O artigo 70, da Constituição Federal de 1988, dispõe que essa fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e suas entidades administrativas diretas e indiretas, seja realizada pelo Poder Legislativo, neste caso, o Congresso Nacional; pela Assembleia Legislativa no âmbito estadual e Câmara de Vereadores na esfera municipal. Esta verificação será exercida pelo Controle Externo (legislativo), assim como pelo Controle Interno (Executivo) composto por uma comissão de servidores públicos da administração (CREPALDI, Silvio; CREPALDI, Guilherme, 2013).

Conforme já supracitado, anualmente, o chefe do executivo deverá prestar contas, visto que “nessa prestação, o prefeito deve apresentar todas as informações relativas à execução do orçamento público, inclusive apontando a efetiva arrecadação de receitas públicas e medidas tomadas para seu incremento”. É necessário que se faça uma avaliação criteriosa no que tange às metas alcançadas dentro do que havia sido planejado (BRASIL, 2016, <<https://www.interlegis.leg.br>>).

A fiscalização exercida pelo Poder Legislativo, o controle externo, será realizada por meio da Câmara de Vereadores, no âmbito municipal. A Câmara municipal, em razão da simetria, segue o que dispõe o artigo 29, da Constituição Federal de 1988, isto é, estende-se a ela todos os princípios da Carta Magna que regem o poder legislativo federal, dentro de suas competências e limitações (MEIRELLES, 2001).

A fiscalização da administração pública possui vários instrumentos que estão previstos na atual Constituição Federal Brasileira e são de grande relevância na busca da legalidade e veracidade dos atos, sendo que esta é a função primordial da fiscalização da administração pública, são eles: pedidos de informação; comissão parlamentar de inquérito; controle externo; fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo e tomada de contas (SILVA, 2012).

Outrossim, a função de fiscalização da administração pública objetiva analisar a legalidade dos atos praticados pela gestão governamental, conforme já citado, pois, dita LEAL que (2006, p. 92):

[...] pelo princípio da legalidade que vige desde a Era Moderna, ao Estado só é permitido fazer aquilo que a lei lhe permite, e, a partir dela, é que aquelas estratégias podem ser pensadas, instituídas e executadas. Assim, o Poder Público pode desenvolver ações de competência a partir de uma prévia leitura que fizer sobre o que, afinal, a lei lhe permite fazer a este título.

Silvio Crepaldi e Guilherme Crepaldi (2013, p. 96) ainda relata que o princípio da legalidade também está relacionado às despesas públicas realizadas pelo governo, sendo que cada despesa deverá ser previamente especificada na lei orçamentária. Além disso,

[...] o princípio da legalidade preside as realizações das despesas. Portanto, a inobservância de normas legais poderá resultar, para o agente público, em prática de crime de responsabilidade. Ainda, no caso de o agente ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento, constituir-se-á até de improbidade administrativa.

Podemos perceber neste item que a função da fiscalização da administração pública está principalmente pautada na questão da legalidade dos atos, pois é evidente que todos os atos da administração pública deverão estar sustentados pela lei. Além disso, qualquer ato executado pelo chefe do executivo também deverá estar previsto no seu planejamento orçamentário, a fim de evitar que seja sustado ou

reprimido pela Casa Legislativa.

Outrossim, grave é a imputação ao responsável da administração pública caso não cumpra ou não se contenha dentro dos ditames da lei, podendo ser-lhe atribuído crimes de responsabilidade.

#### **4 INSTRUMENTOS DE CONTROLE EXTERNO MUNICIPAL**

Neste último capítulo será abordada, especificamente, a atuação da Câmara de Vereadores no que tange às suas prerrogativas, isto é, papel do vereador na fiscalização dos atos do gestor municipal. Serão descritas as formas possíveis do Poder Legislativo intervir na administração pública no que tange ao controle externo, detalhando o alcance de cada instrumento e como ele pode ser utilizado na análise dos atos e da prestação de contas da administração municipal.

Essas ferramentas estão dispostas constitucionalmente e nos Regimentos Internos de cada Câmara de Vereadores, que deverá disponibilizar de forma clara, aos membros desta Casa, a forma correta de utilizá-las, assim como descrever os casos nas quais poderão ser invocadas.

Os pedidos de informação e convocação de autoridades estão relacionados, principalmente, aos esclarecimentos de informações e fatos que ocorreram na administração pública. Não há limites na quantidade ou na matéria do assunto questionado, em decorrência de todos os atos, que são de interesse da população, serem públicos.

Os pedidos de informação são formulados pelos vereadores e, após lidos e aprovados em sessão ordinária, encaminhados ao órgão competente para que manifeste resposta de acordo com o questionamento, dentro de um prazo estipulado no Regimento Interno. Ressaltando que respostas mal formuladas ou incompletas, assim como respondidas fora do prazo sem nenhuma justificativa, serão consideradas atos de desobediência, podendo incorrer em crimes de responsabilidade.

Neste capítulo será demonstrado, por meio de gráficos e tabelas, a frequência na qual estes pedidos são realizados e a incidência dos questionamentos respondidos pelo Poder Executivo, o qual possui prazo limite para cumprir de trinta dias, conforme estipulado no Regimento Interno da Câmara de Vereadores.

No item 4.2, será discutido outro instrumento que está ao alcance dos



vereadores, a comissão parlamentar de inquérito, utilizado para a análise de situações mais complexas e as quais necessitem de investigação mais aprofundada ou continuada referente a determinado assunto em pauta. Importante ressaltar, que apesar de se tratar do Poder Legislativo, essas comissões, formada por um determinado número de vereadores, terão os mesmos poderes de investigação de uma autoridade judiciária, podendo assim, atuar de maneira produtiva, com exceção de atos que promovam a restrição de liberdade, por exemplo.

O julgamento de contas do prefeito, um dos tópicos de maior importância neste estudo, será detalhado de forma clara e concisa, a fim de demonstrar as obrigações e deveres a serem praticados pelo chefe do Poder Executivo, que anualmente deverá entregar relatórios e promover audiências públicas com o objetivo de explanar todas as metas e propósitos alcançados, conforme estipulado no planejamento orçamentário anual.

Também será analisado como o julgamento de contas é realizado pelos poderes legislativos, e como o Tribunal de Contas do Estado auxilia na verificação desses dados, que por vezes complexos, dificultam a avaliação clara e fidedigna dos documentos fornecidos pelo Poder Executivo.

Por fim, analisou-se os dados do pequeno município de Sinimbu, localizado a cerca de vinte quilômetros de Santa Cruz do Sul, para podermos visualizar de maneira mais específica como é o funcionamento de uma Câmara de Vereadores, e como estes instrumentos de fiscalização são utilizados, qual sua frequência e viabilidade em determinados casos. É possível e suficiente que essas ferramentas disponibilizadas aos fiscais do legislativo possibilitem uma averiguação plena de todos os atos do executivo e sua prestação de contas de forma a conseguir ter o controle no que tange à legalidade e licitude?

Assim, serão expostas todas as informações, as quais são públicas e estão dispostas, de forma atualizada, no sítio do órgão institucional, para podermos avaliar, então, o papel do poder legislativo, o quanto a sua influência fiscalizadora determina realmente o bom andamento de uma gestão transparente e íntegra e se estão fazendo o bom uso de suas competências para tornar isso possível.

#### **4.1 Pedido de Informação e Convocação de autoridades**

Os Pedidos de Informações estão prescritos na Constituição Federal de 1988,

no artigo 50, § 2º, o qual diz (BRASIL, 1988, < <http://www.planalto.gov.br>>):

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

Assim, em âmbito municipal, também pode ser remetido aos órgãos competentes, no caso à Prefeitura e suas secretarias responsáveis, pedidos de informação para o conhecimento de matéria que, na sua opinião, são passíveis de simples esclarecimentos ou até posterior investigação (SILVA, 2012).

A convocação de autoridades está positivada desde a Constituição de 1934, onde “[...] os Ministros de Estado poderão ser convocados para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, perante órgãos legislativos (Câmara, Senado ou suas comissões) [...]”, sendo que o não comparecimento ou a falta injustificada de prestar este devido esclarecimento poderá importar em crime de responsabilidade (SILVA, 2012, p. 523).

Essa prerrogativa do poder legislativo de controle também está disposta no Decreto-Lei n.º 201/67, no qual em seu artigo 4º, inciso III, descreve: “Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular”. Isto é, caso o Prefeito Municipal deixe de cumprir os pedidos de informação solicitados pela Câmara de Vereadores, estará sujeito à cassação do mandato, pois é considerada uma infração político-administrativa (BARROS, 2002).

Barros (2002) também relata sobre a importância das convocações e dos pedidos de informação serem bem específicos, para assim ser considerada uma convocação legítima e regular. O mesmo autor ainda adverte que a Convocação ou os pedidos de informações elaborados de forma genérica ou muito abrangentes, sem que haja um detalhamento dos motivos da convocação ou das informações, são atos abusivos que levam o Chefe do Executivo a faculdade de não atendê-las.

Complementando as ideias já expostas acima por outras doutrinas, os autores Mendes e Branco (2012), reforçam em sua obra, em âmbito federal, que:

[...] a Câmara dos Deputados, o Senado e qualquer das Comissões dessas Casas estão aptos para convocar Ministros de Estado ou titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, para que prestem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente estabelecido,

podendo, se o Legislativo o preferir, deles requerer informações por escrito. Configura crime de responsabilidade o desatendimento a esses chamados.

Além disso, é relevante citar as palavras do autor Barros (2002, p. 92) que diz:

[...] a convocação tem que ter dia e hora certos. Tratando-se de obrigação de fazer, não tem a Câmara Municipal o poder de coagir fisicamente o Prefeito ou o Vice- Prefeito Municipal a comparecer ao Plenário da Câmara ou a prestar informações. A Câmara, todavia, pode impetrar mandado de segurança com esse objetivo. O não-comparecimento ou a não prestação das informações, nesta situação, pode caracterizar crime de desobediência, além de possibilitar pedido de intervenção no Município.

Dessarte, podemos perceber que estes dois instrumentos do Poder Legislativo também são uma forma de intervir na administração pública, no que tange ao controle de seus atos. É uma forma de esclarecimento e elucidação de fatos, que por vezes, podem ser considerados duvidosos ou simplesmente não transparentes o suficiente para a apreciação do Legislativo.

Também é importante considerar os detalhes fundamentais que os autores acima expuseram em suas obras para que estes pedidos de informações e as convocações sejam corretamente requisitados, para assim, realmente, possuírem força fiscalizadora.

## **4.2 Comissão Parlamentar de Inquérito**

Ferramenta de grande relevância de controle também são as Comissões Parlamentares de Inquérito de caráter temporário que “[...] destinam-se a investigar fato de relevante interesse para a vida pública e para a ordem constitucional, legal, econômica ou social [...]” (2017, <[www2.camara.leg.br](http://www2.camara.leg.br)>). Neste caso, a comissão apenas investigará, não terá competência para aplicação de penas em face das situações averiguadas.

No século XVII, foram criadas as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), originariamente na Inglaterra, especificamente, pela Câmara dos Comuns, com o objetivo de apurar fatos diretamente relacionados à administração (BULOS 2005).

Este instrumento de controle do poder legislativo, apenas surgiu na Constituição brasileira de 1934, sendo que na Carta outorgada de 1937 não foi cogitado, ressurgindo, novamente, de forma expressa, somente nas Constituições

de 1946, 1967-69 e 1988 (BARROSO, 2008). No trecho abaixo está transcrito o artigo 36, da Constituição de 1934, mais conhecida como Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, primeiro vestígio no sistema jurídico brasileiro deste tipo de instrumento investigativo (BRASIL, 1934, <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>):

Art 36 - A Câmara dos Deputados criará Comissões de Inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros. Parágrafo único - Aplicam-se a tais inquéritos as normas do processo penal indicadas no Regimento Interno.

As CPIs, dentro da competência da Câmara de Vereadores e de âmbito municipal, terão cunho investigativo e poderes próprios de autoridades judiciárias, sendo que serão criadas mediante o requerimento de pelo menos um terço dos membros da Casa, com o objetivo de apurar determinado fato. Caso haja indícios suficientes para promover a responsabilidade civil ou criminal, a investigação deverá ser encaminhada ao Ministério Público para o correto andamento procedimental, conforme descreve o artigo 58, §3º, da Carta Magna (BRASIL, 1988, <<http://www.planalto.gov.br>>).

Esclarecendo o poder judiciário a elas inerente, podem-se incluir os atos de depoimentos, a escuta dos indiciados, inquirição de testemunhas, porém excetuando a prerrogativa de punição, consoante ao magistrado competente, exemplo disso, pode-se citar o poder de ordenar a prisão (BULOS, 2005). Esta faculdade está claramente expressa no artigo 5º, inciso LXI, da Constituição Federal de 1988, onde “ninguém será preso senão em flagrante delito ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária competente, salvo nos casos de transgressão militar ou crime propriamente militar, definidos em lei” (BRASIL, 1988, <<http://www.planalto.gov.br>>).

As CPIs, também denominadas de Comissões Especiais de Investigação Legislativa, destinam-se, conforme dita Meirelles (2001, p. 622):

[...] a apurar irregularidades do Legislativo como do Executivo, na Administração direta ou indireta do Município, e, conforme a irregularidade apurada, ou será punida pela própria Câmara (cassação de mandato), ou pela Justiça Penal (crimes de responsabilidade ou funcionais), ou, ainda, pela Justiça Civil (indenização à Fazenda Municipal, anulação de atos ou contratos administrativos e sanções pela prática de atos de improbidade, definidos pela Lei 8.429, de 1992), sem embargo da responsabilização e punição dos servidores públicos por meio do procedimento administrativo disciplinar.

Entretanto, as conclusões referentes às CPIs, possuem valor informativo, isto é, essas informações serão utilizadas para a possível instauração de “procedimento político-administrativo, penal, civil ou administrativo que se instaurar de forma legal, perante o órgão ou autoridade competente para a responsabilização do infrator” (MEIRELLES, 2001, p. 623).

Bulos (2005, p. 801), também ressalta que o escopo das CPIs “não é apurar crimes, nem, tampouco, puni-los, competência esta dos Poderes Executivo e Judiciário”. Além disso, esse procedimento possui certa unilateralidade, entretanto, não significando que podem atuar de forma arbitrária, negando direitos e garantias tanto ao investigado, testemunhas e outras pessoas que possam estar envolvidas direta ou indiretamente com a situação em questão.

Às CPIs são determinados alguns requisitos essenciais para a sua correta instauração quanto à legalidade e o seu funcionamento, conforme estabelece Barroso (2008, p. 3):

[...] há requisitos de forma (requerimento de um terço dos membros da Casa Legislativa), de tempo (há de ser por prazo certo) e de substância (apuração de fato determinado). De parte isto, tendo por referência os objetivos para os quais podem ser criadas – produção legislativa e fiscalização dos demais Poderes – sofrem elas limitações de duas ordens: de competência e de conteúdo.

O Ministério Público será acionado quando for possível identificar a ocorrência de crimes funcionais, ou nos quais seja viável a interposição de ação civil pública ou relacionados a atos de improbidade administrativa (MEIRELLES, 2001).

É importante ressaltar que as CPIs, apesar de ter ampla abrangência no que tange ao seu poder investigatório, não é possível atribuir a essas comissões o poder de caráter policial e muito menos substituir a atuação dos órgãos tipicamente responsáveis por determinadas funções (BARROSO, 2008).

Outrossim, possuem atribuições limitadas apenas aos fatos determinados, entretanto, não há limites quantitativos para a sua criação, sendo que são compostas quantas vezes forem necessárias para elucidar fatos importantes (BULOS, 2005).

O autor Meirelles (2001, p. 623), complementa que “a comissão de inquérito tem amplo poder investigatório no âmbito municipal, podendo fazer inspeções, levantamentos contábeis e verificação em órgãos da Prefeitura ou da Câmara [...]”.

Todavia, a comissão não está adstrita apenas à administração direta, podendo atuar também nas instituições da administração descentralizada, ou seja, indireta.

Ressalta-se ainda uma particularidade importante no que tange à fiscalização, na qual a análise deverá ser realizada no próprio estabelecimento da repartição, isto é, poderão ser realizadas fotocópias de todos os documentos necessários, entretanto, não poderão ser retirados da instituição (MEIRELLES, 2001).

Na doutrina brasileira, assim como preceitua o direito constitucional norte-americano, segue-se a linha que aspectos da vida privada, ou seja, todos aqueles que não envolvem de alguma forma ou outra o interesse público, estão impedidos de serem investigados por comissões parlamentares de inquérito (BARROSO, 2008).

É passível de se concluir que a comissão parlamentar de inquérito é um instrumento viável e de grande relevância para atuar no controle e investigação de atos impróprios ou duvidosos praticados no âmbito da administração pública, possuindo diversas prerrogativas aos membros da comissão, proporcionando, assim, liberdade e garantia para o andamento de um procedimento coerente com resultados satisfatórios ou ao menos suficientes para se chegar a alguma conclusão determinada.

#### **4.3 Controle orçamentário: julgamento das contas do Prefeito**

O julgamento de contas do prefeito é ato realizado em conjunto entre os controles interno e externo do município, como já mencionados neste estudo. Além disso, o controle social da administração pública também está diretamente envolvido com a fiscalização das contas do gestor municipal, sendo que qualquer cidadão poderá questionar a legitimidade ou denunciar irregularidades (PEREIRA, 2010).

É de extrema importância o julgamento de contas ser realizado pelo poder legislativo, pois o orçamento público municipal, define Silvio Crepaldi e Guilherme Crepaldi (2013, p. 19):

[...] pode ser definido como um instrumento de planejamento da ação governamental composto do ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, efetivar as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins [...].

Assim, ainda em referência à citação direta acima exposta, fica evidente que se o Poder Legislativo prevê e autoriza o orçamento planejado no projeto de lei pelo Executivo, faz parte de suas atribuições averiguar se aquele planejamento foi devidamente seguido e executado (CREPALDI, Silvio; CREPALDI, Guilherme, 2013).

As contas são previamente ou concomitantemente analisadas pelo controle interno com os outros controles e deverá auxiliar o controle do legislativo na sua missão institucional de julgamento. Quanto ao julgamento pelo controle interno, este analisa, especificamente, os seguintes itens: cumprimento das metas previstas no plano plurianual; execução dos programas do governo e orçamentos da União; analisar a legalidade, eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; controlar as operações de crédito; e apoiar o controle externo na fiscalização (PEREIRA, 2010).

O mesmo autor ainda descreve os itens objetos de controle no julgamento de contas anual do gestor municipal, são eles: contas de gestores de recursos públicos e contas de governo; gestão dos recursos; atos/contratos administrativos; aplicação dos recursos repassados; arrecadação e renúncia de receita; atos de pessoal e declaração de bens; programas de governo e políticas públicas; cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal; fiscalizar as obras e patrimônio público; privatizações, concessões e autorizações (PEREIRA, 2010).

O julgamento de contas promovido pelos controles constitucionalizados é o fechamento do ciclo, é a avaliação de toda uma gestão anual exercida pelo chefe do executivo, é onde se verifica se os atos obedeceram e respeitaram todo um planejamento previamente estabelecido. A análise das contas municipais é fundamental para que o município siga na direção correta, transformando-se numa gestão transparente e proba, o que, certamente, refletirá em um desenvolvimento municipal mais íntegro e promissor.

#### **4.4 Estudo de caso: Município de Sinimbu**

O município de Sinimbu emancipou-se de Santa Cruz do Sul em 1992, através de um plebiscito ocorrido no dia 10 de novembro de 1991, composto por uma população em torno de 65% de origem alemã. Sua população alcança o número de 10.404, no último censo do IBGE, sendo que a população rural estimada 4é de 8.643 pessoas. Já o número de eleitores, até 2016, ultrapassa 75% dos

munícipes, atingindo 7.896 cidadãos (SINIMBU, 2018, <<http://www.sinimbu.rs.gov.br/>>).

Sua Câmara de Vereadores já está na 7ª Legislatura, sendo constituída por nove vereadores titulares, assessor jurídico, diretora legislativa e secretária legislativa. O número de vereadores está assim definido conforme preleciona o artigo 29, inciso IV, alínea a, que define que em municípios de até 15.000 mil habitantes, a Câmara Municipal será composta por até nove vereadores (BRASIL, 1988, <<http://www.planalto.gov.br/>>).

O poder legislativo municipal é composto, conforme explica Meirelles (2001, p. 575):

[...] de vereadores eleitos diretamente pelos munícipes para uma legislatura de quatro anos e funciona em períodos legislativos anuais e em sessões plenárias sucessivas, para o desempenho de suas atribuições de legislação, de fiscalização do governo local, de assessoramento do Executivo e de administração de seus serviços.

O período de funcionamento do Poder Legislativo tem estabelecido o seguinte: uma sessão legislativa ordinária é o período de um ano, divididos em dois períodos legislativos, sendo que somente será declarada encerrada cada sessão legislativa se houver a aprovação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, a qual tem a função de elaborar as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro do ano seguinte (SILVA, 2012).

Seu Regimento Interno, originou-se através do Projeto de Resolução n.º 06 de 10 de junho de 2002, abrangendo todas as modificações decorrentes de atualizações, sendo a última realizada em 2017, com a produção e distribuição de livros impressos. De imediato, em seu primeiro artigo, já nos deparamos com o estabelecimento da função fiscalizadora da Câmara Municipal, entre outras competências (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>).

A Câmara Municipal, atualmente, possui duas comissões permanentes, disposta no artigo 47 do seu Regimento Interno (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>): Comissão de Constituição, Redação e Bem-Estar Social e Comissão de Orçamento, Finanças e Infraestrutura Urbana e Rural. As comissões, segundo Silva (2012, p. 513-14):

São organismos constituídos em cada Câmara, compostos de número geralmente restrito de membros, encarregados de estudar e examinar as



proposições legislativas e apresentar pareceres. As comissões do Congresso e de suas Casas serão permanentes ou temporárias e constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento interno ou no ato de que resultar sua criação, assegurada a representação proporcional dos partidos ou de blocos partidários que participem da respectiva Câmara (art. 58, §1º).

Na Casa Legislativa de Sinimbu, ambas as comissões são permanentes, sendo que estas não são extintas com a mudança da legislatura, ou seja, permanecem com a mudança dos membros após período eleitoral. Elas são organizadas conforme a matéria e possuem as seguintes atribuições (SILVA, 2012, p. 514):

(a) Discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa (inc. I); [...] (b) realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil (inc. II); (c) convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições (inc. III), o que já consta do art. 50 também; (d) receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões de autoridades ou entidades públicas (inc. IV) [...] (e) solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão (inc. V), [...] (f) apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer (inc. VI); se as comissão usarem bem dessa faculdade, teremos aí um relevante instrumento de controle da Administração.

A Comissão de Constituição, Redação e Bem-Estar Social está intimamente relacionada às matérias de constitucionalidade e legalidade das proposições (projetos de lei) ligadas à área social. Já a Comissão de Orçamento, Finanças e Infraestrutura Urbana e Rural está mais envolvida com a situação contábil do município, podendo participar do planejamento do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, apresentando emendas legislativas quando oportuno, função outorgada no mesmo artigo 47 do Regimento Interno (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>).

A Comissão supracitada se envolve com tudo que seja relevante à matéria orçamentária municipal, abrangendo: abertura de créditos adicionais; matéria tributária, dívidas públicas e empréstimos; prestação de contas do Prefeito Municipal; entre outros segmentos. E, é neste ponto regimental, especificamente no artigo 47, inciso II, alínea b, que se consagra “os atos de fiscalização, inerentes ao exercício do controle externo” (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>).

Além do mais, ambas as Comissões permanentes, conforme artigo 48, inciso X, do Regimento da Câmara (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>), podem realizar audiências públicas para esclarecimento de assuntos de alto interesse social, permitindo e consolidando a efetivação do princípio da participação popular, demonstrando afinidade para com uma gestão mais participativa.

O artigo 30, inciso I, do mesmo regimento (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>), preceitua que a Mesa Diretora deverá tomar todas as providências necessárias para regularizar e efetivar as funções legislativas e fiscalizadoras de tal Poder. Além disso, o inciso X, especifica que deverá ser encaminhado ao Tribunal de Contas dentro de prazo especificado, o Relatório da Gestão Fiscal do Poder Executivo, para este poder emitir parecer prévio sobre as contas anuais do governo, ficando a critério do legislativo em acatar ou não as recomendações deste Tribunal auxiliar.

A Lei Orgânica (SINIMBU, 2001, <<http://www.sinimbu.rs.gov.br/>>) do município em questão concretiza em seu artigo 35, inciso VII, a função de julgar as contas do Chefe do Executivo, também citando o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ficando evidente o poder fiscalizador da Casa Legislativa; proporcionando, contudo, o princípio do contraditório e ampla defesa. Outrossim, o artigo 47 do regimento interno (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>), também sugere medidas para responsabilizar o Prefeito quando suas contas não forem aprovadas, assim como, para responsabilizar Prefeito, Vereadores, Secretários Municipais na prática de infrações/crimes de responsabilidade e improbidade.

Os atos de fiscalização praticados diretamente pelo Poder Legislativo prescrevem nos incisos XI, XIII e XVI, do artigo 35 da Lei Orgânica (SINIMBU, 2001, <<http://www.sinimbu.rs.gov.br/>>), que, respectivamente, englobam “a convocação de secretários de governo ou autoridades administrativas vinculadas ao Prefeito para prestarem esclarecimento [...]”, “criar comissão parlamentar de inquérito sobre fato determinado e prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros” e “fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”.

Referente à convocação de titulares da administração municipal, o artigo 180 do Regimento Interno (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>), diz

ser necessário indicar os motivos aos quais, determinada pessoa está sendo intimada, para que possa se pronunciar de forma mais preparada, suprimindo os quesitos indagados pelos vereadores. Este tipo de instrumento disponibilizado ao Poder Legislativo lhe reserva autoridade para questionar diretamente os membros da gestão municipal sobre qualquer critério que deverá ser elucidado e esclarecido perante a Casa Legislativa.

No que concerne às Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), o artigo 67 do Regimento (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>) em questão, prescreve que poderão ser criadas, mediante a convocação de um terço dos membros da Casa, para investigar fatos específicos e pontuais ocorridos na gestão municipal.

É possível que, com o estabelecimento da CPI, sejam determinadas diligências, perícias, oitiva de testemunhas, entre outras atribuições dignas de uma investigação, tendo como respaldo o Código de Processo Penal. Entretanto, não cabe a implicação de penalidades ou prisões, apreensões, interceptações telefônicas, entre outros. Assim, suas averiguações poderão ser encaminhadas ao Ministério Público quando implicar responsabilidade civil ou criminal (2016, <<http://www.interlegis.leg.br/>>).

As Comissões Processantes, compostas por três membros, também estão aderidas ao regimento da Câmara de Sinimbu, especificando em seu artigo 70, o emprego deste controle sobre o Chefe do Executivo (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>):

Art. 70, III. A aplicação de processo instaurado em face de denúncia contra o Prefeito Municipal, por prática de infrações político-administrativas, previstas nas legislações federal e municipal, cominadas com a perda do mandato.

Outro instrumento de controle executado pelo Poder Legislativo, frequentemente, é o Pedido de Informações formulado pelos vereadores e permitido conforme o artigo 182 do Regimento Interno (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>), que será remetido à Mesa Diretora e, por conseguinte, mencionado na sessão ordinária, encaminhado ao órgão competente e publicado no Portal da Transparência da Câmara.

O pedido em questão requisita informações e esclarecimentos que serão

direcionados ao Executivo, que dispendo de 30 (trinta) dias, encaminharão a resposta comunicando o solicitado. Evidente a importância deste instrumento de controle, até mesmo em razão das consequências implicadas ao gestor, caso o pedido não seja atendido, como preleciona o § 2º do mesmo artigo (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>):

§ 2º. O não atendimento do pedido de informação, ou o atendimento fora do prazo prescrito no parágrafo anterior ou a prestação de esclarecimentos falsos sujeitará o Prefeito a processo de responsabilização, político-administrativo, nos termos prescritos no art. 165 deste Regimento, observado o que dispõe o Decreto-Lei 201/67.

No que tange às audiências públicas, cada Comissão poderá convocar quando necessário e quando envolver relevante interesse público, sendo que toda a comunidade será convidada a participar como ente integrante e colaborador na resolução de questões sociais envolvidas. O assunto poderá ser referente a um projeto de lei, a algum acontecimento relevante que tenha ocorrido no município ou até mesmo para ter o conhecimento da opinião da sociedade (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>).

No que tange às audiências públicas, é necessária a ampla divulgação em jornais de principal circulação, redes sociais e sítio oficial da Câmara, com antecedência mínima de cinco dias, para que o princípio da publicidade faça jus mediante o amplo conhecimento dos cidadãos do município. Uma Ata oficial será formulada contendo o assunto discutido durante a audiência e anexos os documentos pertinentes aos fatos (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>).

Os projetos de lei referentes ao Plano Plurianual (PPA), Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamento Anual (LOA), que deverão ser encaminhados pelo Executivo à Casa Legislativa, serão publicados em até 24 (vinte e quatro) horas de seu recebimento, inclusive por meios eletrônicos. Após os Projetos serão discutidos na Pauta da sessão ordinária seguinte e remetidos à Comissão de Orçamento para que emita parecer de admissibilidade, conforme descreve o artigo 163 do Regimento deste Legislativo. Este parecer de admissibilidade é uma prerrogativa da Comissão responsável para analisar se todos os requisitos necessários se encontram presentes nos projetos originais, para então poder seguir

seu rito de tramitação normal (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>).

Outrossim, o artigo 186, *caput* e Parágrafo Único, reforça que a Comissão de Orçamento, Finanças e Infraestrutura Urbana e Rural é quem fiscalizará as contas municipais, não dispensando a cooperação da outra Comissão se necessária (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>).

Por ser de grande relevância, o mesmo artigo 163 ainda prevê, antes da aprovação pela Câmara de Vereadores, que o PPA, a LDO e a LOA deverão ser precedidos de audiência pública, para a possibilidade da participação popular, em razão de tratarem de temas diretamente relacionados ao futuro e desenvolvimento do município, ou seja, matéria de relevante interesse público, como já supracitado. Além disso, após a audiência, haverá um prazo razoável para o recebimento de propostas pela comunidade ou emendas por parte dos vereadores, quando constatarem a necessidade de alguma mudança ou melhoria no projeto inicial (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>).

Outro importante tópico o qual o Legislativo se veste de poder delimitador é a suspensão de qualquer ato normativo que ultrapasse os limites do Poder Regulamentar realizados pelo Executivo. Este impedimento de atos exorbitantes é oficializado com um Decreto Legislativo que poderá ser oferecido por qualquer vereador, Comissão ou por representante da sociedade, conforme regulado no regimento interno, artigo 166. Assim, após o recebimento deste projeto de Decreto, a Mesa deverá se posicionar e realizar as devidas diligências, solicitando a presença do Executivo para que sejam prestados os devidos esclarecimentos em relação aos fatos que ensejaram esta mobilização da Câmara (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>).

Referente à prestação de contas, a Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2001, <<http://www.planalto.gov.br/>>), ainda determina que é imprescindível que ao final de cada bimestre do exercício financeiro, o Poder Executivo disponibilize de forma pública a efetivação do planejamento orçamentário proposto, isto é, o relatório da execução orçamentária, com o acompanhamento direto da Comissão de Orçamento o qual observará o atendimento aos princípios e normas constitucionais, cumprimentos dos programas governamentais e atendimento às normas no que tange às finanças públicas.

Assim, a Comissão de Orçamento estará encarregada, de no prazo de 15

dias, identificar e apontar possíveis irregularidades na execução orçamentária, antagônico ou desvirtuado do constante no planejamento incipiente, promovendo diligências para apurar erros. Todos os itens divergentes encontrados no relatório de execução orçamentária serão remetidos ao Tribunal de Contas do Estado até o dia 31 de março do próximo exercício, conforme especificado pelo artigo 189º do Regimento Interno (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>).

O artigo 190 do mesmo Regimento em questão (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>), diz que caso sejam constatados gastos extraordinários, não autorizados ou não previstos no planejamento, caberá à Comissão de Orçamento que convoque autoridade do Poder Executivo para esclarecer tais despesas, no prazo de 5 (cinco) dias. Poderá contar com o auxílio do Tribunal de Contas se constatar que os fatos não foram elucidados, o qual pronunciar-se-á sobre a questão envolvida. A Comissão responsável pela fiscalização poderá sustar tal gasto adicional caso perceba que poderá ocasionar dano irreparável ou grave à economia pública e se o Tribunal de Contas entender irregular tal despesa.

Ao final de cada quadrimestre, o Poder Executivo emitirá o Relatório de Gestão Fiscal, o qual cópia estará disponibilizada na Câmara de Vereadores para consultas, sendo o relatório remetido à Comissão de Orçamento, Finanças e Infraestrutura Urbana e Rural. Porém, o município de Sinimbu possui um número de habitantes inferior a 50.000 (cinquenta mil), sendo facultado a apresentação de apenas um relatório semestralmente, conforme preleciona a Lei Complementar n.º 101 (BRASIL, 2001, <<http://www.planalto.gov.br/>>). A Comissão responsável, deverá emitir parecer informando a adequação ou não do relatório com as normas de Gestão Fiscal da Lei Complementar n.º 101/2000, e caso haja vestígios de improbidade administrativa ou outro ilícito penal, notificará o Ministério Público (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>).

A prestação de contas anual pelo Prefeito Municipal será, primeiramente, encaminhada ao Tribunal de Contas do Estado para verificação e emissão de parecer prévio, de caráter opinativo. Este parecer será devidamente publicado, através da Câmara de Vereadores até vinte e quatro horas após o seu recebimento e encaminhado para o conhecimento dos Vereadores, em Sessão Ordinária, e em seguida à Comissão de Orçamento, de acordo com o artigo 193, do Regimento Interno (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>).

No caso do município de Sinimbu, o gestor municipal será notificado do parecer prévio e possuirá prazo de 30 (trinta) dias para apresentar defesa por escrito de algum apontamento, caso seja necessário. Também, na sessão ordinária em que for realizada a leitura do parecer prévio, fica assegurado ao procurador jurídico do prefeito, defesa oral, pelo período de até 15 minutos (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>).

A sociedade também possui papel importante no controle e fiscalização das contas da administração pública, com o amplo acesso ao relatório do Tribunal de Contas, conforme preleciona o artigo 31, § 3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988, <<http://www.planalto.gov.br/>>), sendo que as contas do município, durante um período de sessenta dias, ficarão à disposição de qualquer contribuinte, para exame e análise, o qual poderá questionar a legitimidade de qualquer ato.

O Regimento Interno (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>), ainda permite que as manifestações ou impugnações apresentadas pelos contribuintes sejam ponderadas pela Comissão responsável, e, caso haja necessidade, poderão ser encaminhadas ao Ministério Público para uma averiguação mais aprofundada. Após o término de ambos os prazos, defesa e consulta pública e da manifestação do Tribunal de Contas, a Comissão de Orçamento se responsabiliza pela elaboração de projeto de Decreto Legislativo expondo ser favorável ou não ao parecer prévio do Tribunal, pois este não suscita efeito vinculado.

Para finalizar o processo de julgamento do parecer prévio, o Regimento Interno, artigo 193, parágrafo único dispõe (SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>):

O Presidente da Câmara, com a finalização do processo de julgamento do parecer prévio, promulgará e publicará o respectivo decreto legislativo e comunicará ao Tribunal de Contas do Estado o resultado.

Após, finalizada e esgotada a matéria referente às prerrogativas e instrumentos de fiscalização que estão ao alcance dos membros do Poder Legislativo, faremos uma breve análise de como eles foram utilizados no período entre 2014 até maio de 2018, compreendendo os três últimos anos da última gestão, o primeiro ano e segundo ano, até o mês de maio, da gestão atual. Os dados a serem analisados são os pedidos de informação, audiências públicas, comissões

parlamentares de inquérito e resultados das prestações de contas anuais pelo chefe do Poder Executivo.

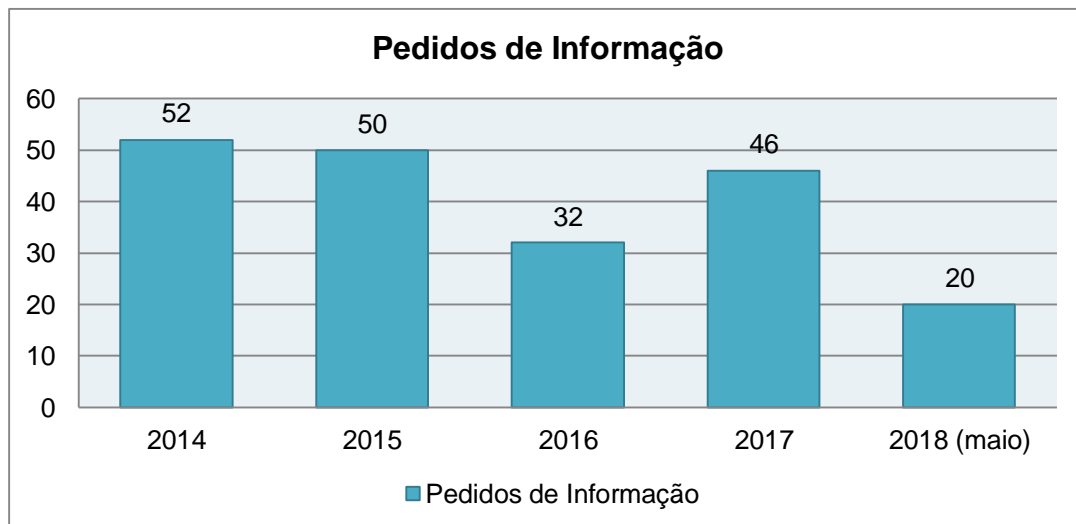
Para podermos elucidar de forma mais concreta em números de como o controle externo atua numa administração pública anualmente, disponibilizamos os dados abaixo, em forma de gráfico, categorizados em tópicos de controle já descritos neste estudo, no período que remete entre 2014 a 2018.

A figura 1 demonstra o número de pedidos de informação realizados pelo Poder Legislativo no período entre 2014 a maio de 2018, sendo possível perceber uma média semelhante entre todos os anos analisados, ou seja, a Câmara mantém uma constante no que tange a este instrumento avaliativo.

O ano de 2016 apresenta um número menor na solicitação dos pedidos em razão de ser ano eleitoral, assim, foi acordado entre todos os membros que não seriam realizados os pronunciamentos na tribuna, para evitar qualquer assunto que pudesse prejudicar os agentes políticos em relação às condutas vedadas neste período que antecedia às eleições.

Isso provavelmente promoveu de forma uma influência indireta na elaboração desses pedidos, além do ano eleitoral, por si, promover alterações no andamento normal da Câmara de Vereadores.

Figura 1. Instrumento de controle externo – Pedidos de informação.



(SINIMBU, 2002, < <http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>)

Na figura 02, serão analisadas as audiências públicas realizadas no mesmo período, onde serão discriminadas quais são as audiências de cunho obrigatório e



quais foram realizadas em razão de questões ligadas a situações que necessitavam de uma maior atenção.

É possível perceber que todas as audiências legalmente obrigatórias foram cumpridas até maio de 2018, sendo realizadas na seguinte ordem: demonstração e avaliação do cumprimento das Metas Fiscais do 3º Quadrimestre do ano anterior; demonstração e avaliação do cumprimento das Metas Fiscais do 1º Quadrimestre do ano vigente; apresentação e discussão do projeto de lei que institui o Plano Plurianual do Município (realizada a cada quatro, sempre no primeiro ano da administração nova); demonstração e avaliação do cumprimento das Metas Fiscais do 2º Quadrimestre de ano vigente; discussão do projeto de lei que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do ano em questão e discussão do projeto de lei que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do ano em vigor.

Na figura abaixo fica evidente o cumprimento desta responsabilidade por parte do Poder Legislativo juntamente com o Poder Executivo, realizando o que exige a lei, isto é, a realização das cinco audiências públicas conforme supracitadas. Entretanto, cabe ressaltar que no ano de 2017, houve a ocorrência de uma audiência complementar, que é em razão da elaboração do Plano Plurianual, sendo um planejamento a médio prazo onde (BRASIL, 2018, <<http://www2.camara.leg.br>>):

[...] são indetificadas as prioridades para o período de quatro anos [...]. O projeto do PPA é encaminhado pelo Executivo ao Congresso até 31 de agosto do primeiro ano de cada governo, mas ele só começa a valer no ano seguinte. Sua vigência vai até o final do primeiro ano do governo seguinte. Essa passagem do PPA de um governo para o outro visa promover a continuidade administrativa, de forma que os novos gestores possam avaliar e até aproveitar partes do plano que está sendo encerrado.

Assim, no primeiro ano de cada novo governo, haverá uma audiência exclusiva em decorrência da elaboração do PPA, imposto por lei, à gestão que assumiu a chefia do Poder Executivo.

Em relação às audiências adicionais, em 2014, ocorreu em decorrência da solicitação de vereador para o esclarecimento de assuntos referentes à saúde pública, envolvendo o ESF de Rio Pequeno e Posto de Saúde de Linha Almeida. Já em 2015, o Poder Legislativo convocou a comunidade para participar de Audiência Pública relacionada ao transporte público municipal e intermunicipal.

O ano de 2017 foi marcado por uma polêmica relacionada ao desabamento

de um pontilhão o qual teve alto prejuízo aos cofres públicos, sendo que a obra ainda não sido inaugurada e desabou com a ocorrência de fortes chuvas no município. Esta audiência pública envolveu o Poder Executivo, os responsáveis pela obra e a presença da comunidade.

Em maio de 2018, realizou-se a audiência pública adicional para discutir o projeto de lei ordinária que permite a concessão e permissão do transporte coletivo e dá outras providências, envolvendo os representantes de empresas de transporte público, poder executivo e a comunidade.

Figura 2. Instrumento de controle externo – Audiências públicas.



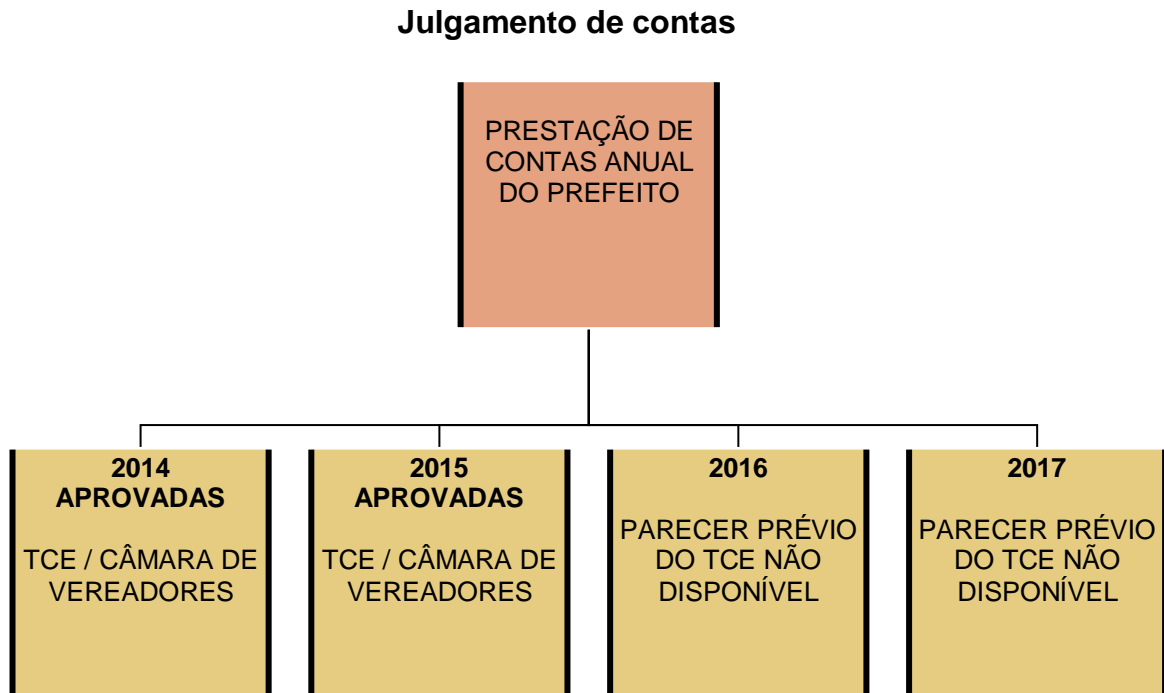
(SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>)

Finalizamos com a figura 3 a qual demonstra o resultado do julgamento de contas conforme o parecer do Tribunal de Contas, assim como, o resultado deferido pelo Poder Legislativo em cada ano de gestão municipal. Até o fechamento desta análise apenas tivemos acesso aos julgamentos de contas dos anos de gestão municipal 2014 e 2015.

Os dados referentes às contas dos anos de 2016 e 2017 ainda não foram emitidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, por isso não foram divulgados nesta pesquisa. Em ambas as gestões, 2014 e 2015, o parecer do Tribunal de Contas aprovou as contas do chefe do poder executivo municipal de Sinimbu, e em concordância da Câmara de Vereadores, foram totalmente

aprovadas. Com a concordância dos dados apresentados pela gestão no final do exercício, o poder legislativo aprovou e promulgou, através de Decreto Legislativo, as contas do prefeito.

Figura 3. Resultado do julgamento de contas do gestor municipal.



(SINIMBU, 2002, <<http://www.camarasinimbu.rs.gov.br/>>)

Assim, com as ilustrações acima expostas, finaliza-se a análise dos instrumentos de fiscalização e conseqüentemente do julgamento de contas do gestor municipal. Aqui, não foi elaborada uma figura sobre a representação das Comissões Parlamentares de Inquérito, pois não houve a ocorrência da instauração em nenhum dos exercícios analisados, ou seja, não ocorreram situações suficientes para que este instrumento fosse devidamente acionado.

Todas essas ferramentas disponibilizadas e utilizadas pelo Poder Legislativo influenciam diretamente na aprovação das contas do prefeito anualmente, pois a omissão contínua dos membros da Câmara de Vereadores com certeza poderia implicar em uma reprovação no julgamento das contas, pois um acompanhamento mais integral auxilia na manutenção da transparência e adequação, dentro da legalidade, dos atos praticados pelo poder executivo. Estabelecendo assim, a importância e influência que as ferramentas investigativas detêm sobre o julgamento de contas deste poder administrador.

Outra questão a ser considerada e que cada vez mais atua como fator relevante no controle dos atos da gestão, é a participação popular atuando de forma ativa na fiscalização, sendo uma prerrogativa de qualquer cidadão e que está constitucionalmente prescrita no artigo 31, § 3º, conforme já citado neste estudo. Pois as contas municipais ficam à disposição dos contribuintes para analisar e questionar as práticas do chefe do poder executivo, observando se estão dentro da legalidade.

## CONCLUSÃO

Este trabalho de conclusão de curso teve como foco analisar a fiscalização das contas e dos atos da administração pública municipal pelo Poder Legislativo, neste caso, a Câmara de Vereadores. O assunto foi escolhido em razão da atual crise política que estamos vivenciando no Brasil, com um cenário extremamente corrupto o qual esta nação já enfrentava havia anos, porém sempre dissimulado por uma organização criminosa a qual era composta por inúmeros agentes políticos. Sim, políticos, os quais são os eternos representantes de toda uma população, de todos os cidadãos, que acreditam e depositam toda a sua crença e convicção na busca de vidas e destinos melhores.

Pobres cidadãos, que no dia de praticarem um de seus maiores atos de cidadania, seu direito fundamental do sufrágio universal, perdem toda sua expectativa ao noticiarem, diariamente, a deterioração da imagem dos seus “nobres” governantes, desprestigiando cada sentimento de esperança contido neste povo brasileiro.

Neste estudo utilizou-se o método de abordagem hipotético dedutivo e o procedimento especificamente bibliográfico, inserindo-se dados reais do município de Sinimbu, os quais estão disponibilizados no sítio da Câmara de Vereadores. Pode-se constatar que com toda a leitura bibliográfica e com a discussão do estudo de caso, há instrumentos viáveis e cabíveis à disposição do Poder Legislativo, seja de qualquer esfera, para realizar a fiscalização de forma plena e contundente, no que tange a todos os atos praticados pelos chefes do Poder Executivo.

Exemplo disso são os dados disponibilizados em formas de figuras acima apresentados, nas quais foi possível observar uma permanente frequência na utilização dos instrumentos de fiscalização. Nos pedidos de informação o menor índice apurado foi no ano de 2016, com 32 pedidos, porém em decorrência de ser ano eleitoral conforme já explicado. Mas a média entre os outros anos de 2014, 2015 e 2017, permaneceu entre 46 a 52 pedidos. O ano de 2018, somente contabilizado até o mês de maio, apresentou 20 pedidos, e foi introduzido neste estudo para título de curiosidade.

Já as audiências públicas obrigatórias cumpriram o seu papel de análise e

discussão dos projetos de leis os quais constituem o planejamento de uma administração municipal, contando com a participação da sociedade. Também foi apresentada as audiências extraordinárias realizadas a pedido das Comissões permanentes da Casa, a fim de aclarar situações mais complexas e oportunizar o envolvimento dos munícipes em questões de essencial interesse público.

Desta forma, as audiências públicas conseguiram promover uma maior participação da sociedade com o corolário de aproximar os poderes dos cidadãos e juntos poderem analisar situações que poderiam contribuir para melhorar a qualidade de vida dos munícipes.

Este envolvimento da população torna uma gestão mais participativa e transparente auxiliando nas decisões do executivo para que sejam mais realistas e em conformidade com as necessidades do município.

Um dos importantes fatos constatados foi a ausência da instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito em todos os anos analisados, sendo um bom indicativo de que os controles, interno e externo, municipais estão trabalhando de forme adequada, pois conforme prelecionam alguns autores, a instalação de CPIs revela uma baixa eficiência e eficácia na atuação dos sistemas destes controles.

Diante de todas as apurações foi possível concluir que o objetivo desta pesquisa foi atingido, o qual estava focado na análise das ferramentas que podem ser empregadas para satisfazer o controle externo das movimentações financeiras realizadas pelo gestor municipal anualmente. Isto é, analisar todos os atos do prefeito no que tange a sua legalidade e formalidade e conseqüentemente influenciando no julgamento de contas do mesmo.

No caso do município de Sinimbu, há uma grande atuação da Câmara de Vereadores na investigação e acompanhamento das condutas do Prefeito, como pode ser percebido nas figuras expostas, utilizando-se veementemente das prerrogativas disponibilizadas aos membros do legislativo.

Assim, é plausível afirmar que os instrumentos fiscalizadores estão disponíveis ao Poder Legislativo e ao controle social, este realizado através de uma gestão mais participativa, entretanto, é essencial que os responsáveis por este encargo sejam atuantes e comprometidos com sua função, com o município e com a sociedade, para que futuras práticas políticas vestidas de desonestidade não sejam propagadas.

## REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Regina Maria Groba. Sistemas de governo no Brasil, na França e nos Estados Unidos da América. *Consultoria Legislativa*, fev. 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br>>. Acesso em: 06 de mai. de 2018.

BARROS, Wellington Pacheco. *O município e seus agentes*. 1. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. Comissões parlamentares de inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal. *Revista eletrônica sobre a Reforma do Estado*, dez./jan./fev. 2008. Disponível em: <<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4217991/course/section/1057477/Texto%20Lu%C3%ADs%20Roberto%20Barroso%20CPI.pdf>>. Acesso em: 30 de abr. 2018

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília: EDUnB, 1998.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 16 de dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto Federal 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 24 dez. 1986. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm)>. Acesso em: 10 de nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 05 de mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *O poder legislativo municipal no Brasil*. Papel institucional, desafios e perspectivas. Brasília: Interlegis - ILB, 2016. Disponível em: <[http://www.interlegis.leg.br/produtos\\_servicos/informacao/OPoderLegislativoMunicipalnoBrasil.pdf](http://www.interlegis.leg.br/produtos_servicos/informacao/OPoderLegislativoMunicipalnoBrasil.pdf)> Acesso em: 13 de mai. de 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CAMPELLO, C.A.G.B; MATIAS, A.B. *Administração financeira municipal*. São Paulo: Atlas, 2000.

CAPELLETTI, Mauro. *Juízes legisladores?* Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1993.

CREPALDI, S. A.; CREPALDI, G. S. *Orçamento público*. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do estado*. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

GLOCK, José Osvaldo. *Guia para a implementação do sistema de controle interno nos municípios*. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2010.

JUND, Sergio. *Administração, orçamento e contabilidade pública*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. A administração pública e seus controles. *Revista Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 114, p. 22-33, out./dez. 1973.

\_\_\_\_\_. *Direito municipal brasileiro*. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MENDES, G. F.; BRANCO, P.G.G. *Curso de direito constitucional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MONTESQUIEU, Charles de Seconda. *O espírito das leis*. 3. ed. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora Ltda, 2005.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 27. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2011.



PEREIRA, José Matias. *Curso de administração pública*. Foco nas instituições e ações governamentais. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

STRECK, L.L.; MORAIS, J.L.B. *Ciência política e teoria geral do estado*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.