

O

Papel da Câmara Municipal no Exercício do Controle Externo

10

Revista Simetria

Eduardo Tuma

Presidente da Câmara Municipal de São Paulo e vereador pela Cidade de São Paulo, professor Universitário, pós-doutorando em Direito pela Universidade Paris I, Panthéon-Sorbonne e doutorando em Filosofia pela PUC/SP, doutor em Filosofia do Direito e mestre em Direito do Estado pela PUC/SP

Resumo: O presente artigo tem por finalidade trazer ao leitor a importância do exercício do controle externo pela Câmara Municipal com o auxílio do Tribunal de Contas, como forma de garantir a correta utilização dos recursos públicos, a fim de que o Estado cumpra sua missão de solucionar os problemas da população, em observância ao princípio da primazia do interesse público.

Palavras-chave: Controle externo. Câmara Municipal. Poder Legislativo. Interesse Público.

Abstract: This article aims to bring to the reader the importance of the exercise of the external control by the City Council with the help of the Court of Auditors as a way to ensure the correct use of public resources, so that the State fulfils its mission to solve the problems of the population in compliance with the principle of primacy of the public interest.

Keywords: External control. City Council. Legislative Power. Public Interest.

1 Introdução

Conforme dita o artigo 3º da Constituição Federal, o Estado deve proporcionar condições para que a população, de maneira geral, viva de forma harmônica e solidária, buscando sempre, através de políticas públicas, o desenvolvimento da nação, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades e o bem estar de todos.

Para a realização plena dos referidos preceitos de ordem constitucional, é seu dever realizar a prestação de serviços públicos por seus próprios meios ou por intermédio de terceiros contratados para tal finalidade, em diversas áreas, tais como segurança, saúde, educação, saneamento básico, dentre outros serviços de grande importância para desenvolvimento de uma sociedade mais livre, justa e solidária, primando sempre pelo interesse público em detrimento do particular, ou seja, pelos interesses da coletividade.

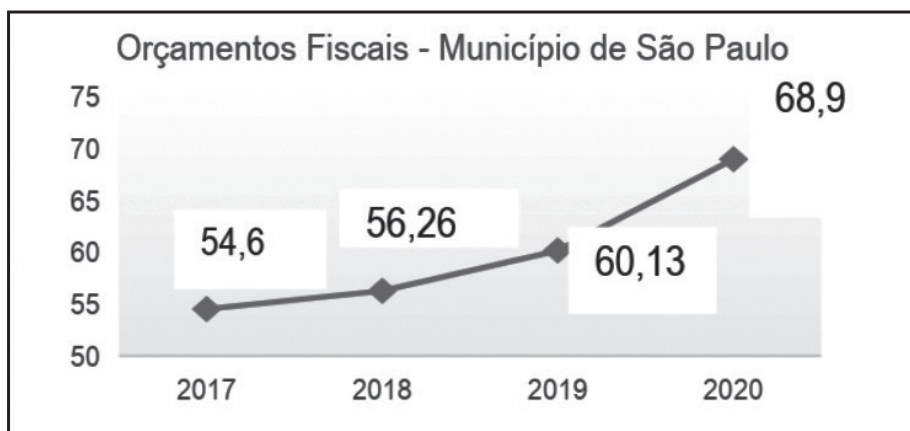
Nesse contexto, há um poder de gestão que representa o elo de ligação entre o Estado (de forma ampla) e a sociedade civil, visando à satisfação das necessidades coletivas: A Administração Pública.

No entanto, para que a mesma consiga cumprir as respectivas missões atribuídas ao Estado, é natural que surja a necessidade de captação de recursos públicos, que são buscados de forma compulsória das pessoas, sejam elas naturais ou jurídicas, através da cobrança de tributos destinados a realização de políticas públicas, melhorando a vida da população de maneira geral. Aliás, esta é a sua principal missão: administrar os recursos, elaborar, aplicar e executar programas, projetos e ações em prol do bem comum, seja na área regulatória (tarifas, preços, etc.), seja na distributiva (segurança, transporte, educação, saúde, etc.) ou na redistributiva (previdência, reforma agrária etc.)

É evidente, em contrapartida, a responsabilidade do gestor público em prestar contas de sua gestão, dando a necessária publicidade de seus atos, visando a melhor utilização dos recursos públicos que são arrecadados em nosso país.

Na cidade de São Paulo, o exercício do controle externo sobre a gestão dos recursos públicos é exercido pela Câmara Municipal com o auxílio do Tribunal de Contas do Município (TCM), conforme dispõe o artigo 48 da Lei Orgânica do Município (LOM) de São Paulo, que entre outras atribuições, determina a competência do TCM para a apreciação anual das contas prestadas pelo Prefeito, pela mesa da Câmara e pelo próprio Tribunal, além de fiscalizar a aplicação de recursos de qualquer natureza que são repassados ao Município, nos termos do que dispõe o inciso V do aludido dispositivo legal.

Ainda sobre a cidade de São Paulo, a maior e mais rica cidade do país, é importante trazer alguns números ao leitor que visam comprovar a sua magnitude, que refletem positivamente nos números do orçamento municipal. Segundo dados do IBGE¹, estima-se uma população superior a 12 milhões de pessoas, com salário médio mensal dos trabalhadores em 4,2 salários mínimos (2017), muito maior que a média nacional. Este fator, dentre tantos outros, contribuem na arrecadação paulistana, que ao longo dos últimos anos subiu consideravelmente, conforme gráfico abaixo colacionado²:



Com a aprovação Projeto de Lei (PL) 509/16, o orçamento ficou estimado em R\$ 54,6 bilhões para o ano de 2017, superado discretamente pelo orçamento cotado para o ano de 2018 (R\$ 56,3 bilhões).

Já para o exercício de 2019, a Proposta de Lei Orçamentária (PL 536/2018) aprovada pelo Poder Legislativo estimou um orçamento de R\$ 60,13 bilhões, o que representou um aumento de 6,7% em relação ao ano de anterior.

A proposta deste ano (PL 647/2019), por sua vez, que é válida para o ano de 2020, apresentou uma previsão orçamentária de R\$ 68,9 bilhões, representando um aumento de 13,8% em comparação ao orçamento de 2019.

Conforme determina a lei, as propostas tramitam na Câmara Municipal de São Paulo, concomitantemente à realização de audiências públicas por temas e por região, onde são ouvidas propostas e sugestões da população para melhoria do serviço público, como um importante instrumento de participação popular, que fortalece as instituições parlamentares e estreita as relações entre os mandatários e o povo.

Nesse sentido, pontua José Afonso da Silva:

A evolução do processo político, pela incorporação de outros elementos à democracia representativa, vem promovendo uma relação mais estreita entre os mandatários e o povo, mediante os instrumentos de coordenação e expressão da vontade popular: partidos políticos, sindicatos, associações políticas, comunidades de base, imprensa livre, de tal sorte que a opinião pública – expressão da cidadania – acaba exercendo um papel muito importante no sentido de que os eleitos prestem mais atenção às reivindicações do povo, mormente às de suas bases eleitorais (DA SILVA, 2012, p. 140).

Não se olvida que, nos últimos anos, a participação da população vem aumentando de forma significativa³, não só no Município de

São Paulo, mas em todo o País, muito provavelmente em virtude da situação política atual, atrelada ao uso da tecnologia que permite com que o cidadão participe de forma ativa e facilita a obtenção de informações.

Na Câmara Municipal de São Paulo, por exemplo, além das audiências públicas, é proporcionado ao cidadão um canal direto de comunicação através da Ouvidoria (Lei nº 15507/2011), que faz a interlocução do parlamento com a sociedade, recebendo reclamações, sugestões, solicitações ou críticas, inclusive por meio do aplicativo *WhatsApp*.

O que se pretende demonstrar é que as atribuições do Poder Legislativo Municipal vão muito além de legislar, mas também, partindo da premissa de que a democracia é fortalecida com a participação popular, ser um verdadeiro porta-voz da população, entendendo as suas necessidades e, a partir do controle externo, decorrente do sistema de freios e contrapesos, fiscalizar a destinação do dinheiro público, de modo a atender os interesses coletivos e efetivar os objetivos fundamentais do Estado previstos na Carta Magna.

2 Do Poder Legislativo Municipal

O homem é um ser gregário por sua própria natureza. Isto é, na busca de condições de sobrevivência, não vive de forma isolada, ante a consciência de que a satisfação de suas necessidades é conquistada com mais facilidade por meio da vida em sociedade, a qual, como é cediço, gera conflitos e, conseqüentemente, impõe a necessidade de reunião com outros componentes da sociedade para discutir e criar regras de convivência.

De acordo com Cláudio Vicentino, o parlamento é anterior à própria criação do Estado, pois sua existência data de 1.400 a.C., quando Moisés, na busca da terra prometida, buscava entre os mais idosos opiniões e soluções que facilitassem a peregrinação. Ainda segundo Vicentino, a respeito do surgimento do Poder Legislativo:



O Poder Legislativo ou o Parlamento Contemporâneo tem sua origem histórica na Inglaterra de 1215, momento em que a nobreza feudal inglesa, querendo dificultar o processo de centralização política, impôs ao Rei João Sem-Terra a Magna Carta. Considerada a primeira constituição dos tempos modernos a Magna Carta exigia que o soberano convocasse o grande conselho formado por diferentes setores da sociedade inglesa, com a finalidade de aprovar ou não os impostos propostos pelo Rei, surgindo assim o embrião do futuro Parlamento que na atualidade é o representante das aspirações da sociedade num regime democrático (VICENTINO; DORIGO, 1997, p. 02).

A experiência diária demonstra que a população, de maneira geral, entende ser a única (ou principal) função do Poder Legislativo Municipal, a introdução de normas abstratas e gerais na ordem jurídica, ou seja, a criação de leis para a cidade. Tal fato não causa surpresa, já que legislar significa fazer ou decretar leis⁴ e obviamente que a função legislativa é exercida preponderantemente pelo Poder Legislativo, sendo sua função mais tradicional, portanto, a primeira que vem na mente de qualquer cidadão, até porque a produção legislativa em nosso país é intensa em todos os entes federativos.

Realmente, a criação de leis é de suma importância para o desenvolvimento do país, pois com o avanço da sociedade, deve o legislador caminhar no mesmo ritmo por intermédio da elaboração de leis que visam suprir lacunas e melhorar a vida da população.

Mas esta não é a única função do Poder Legislativo. Aliás, conforme lições de José Roberto de Paiva Martins, a missão primitiva do parlamento não era legislar, mas sim de ser porta-voz das reclamações dos cidadãos:

A missão primitiva dos Parlamentos que, como se sabe, teve início no que hoje chamamos Inglaterra, não foi legislar. Na Inglaterra, os *Parlamentorum* eram porta-vozes das

reclamações dos cidadãos junto ao Soberano. Levavam-lhe as aspirações do povo sobre as necessidades públicas e, em especial, sobre os excessos de imposição tributária. Como levavam tais pleitos sob a forma de projetos, que eram sancionados (ou não) pelo Soberano, a prática foi adquirindo foros de atividade específica, dando origem à atividade parlamentar tal qual, *mutatis mutandis*, a conhecemos hoje, é da 1ª república de 1891, do início da República (MARTINS, 1995, p. 32).

Tal posição reflete também o significado da palavra vereador, que tem origem no verbo “verear”, que significa a incumbência de vigiar pela comodidade, bem-estar e sossego dos municípios.

Assim, além da função deliberativa, que tem por objetivo a organização dos serviços prestados, como a composição da Mesa Diretora, organização e funcionamento das comissões, a Câmara Municipal exerce a função julgadora, pois cabe a ela processar e julgar o Prefeito e os próprios vereadores em caso de qualquer irregularidade.

Igualmente, também tem importante função de fiscalizar as contas do Poder Executivo, na conformidade do que dispõe o artigo 31 da Constituição Federal, vejamos: “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” (BRASIL, 1988).

Tal controle é exercido por meio da observância de uma série de preceitos que constam na Constituição Federal, de sorte que, simetricamente, o artigo 144 da Constituição Estadual de São Paulo prevê expressamente a autonomia política, legislativa administrativa e financeira de cada município – Lei Orgânica do Município, Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outras normas que regem o assunto.

3 Do Controle Externo

A etimologia da palavra controle é controvertida, pois comporta diversos significados.



Controlar significa examinar, fiscalizar, inspecionar⁶, de modo que, do ponto de vista semântico, a expressão não causa grande dificuldade. Porém, como consignado pelo auditor do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Cezar Miola, é importante compreender o controle como princípio, como dogma ínsito e inato da atividade estatal (MIOLA, 1996, p. 204).

O controle não pode ser exercido de qualquer maneira. A lei estabelece regras para que tal função não seja exercida de forma irrestrita ou ilimitada. Tradicionalmente, o controle é exercido pelo próprio órgão, o que é denominado pela doutrina de controle interno e tem seu fundamento no artigo 74 da Constituição Federal, que preceitua sobre a necessidade dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manter, de forma integrada, o respectivo sistema de controle interno.

Por outro lado, o controle externo, não menos importante, é aquele praticado por outro órgão que não integra a estrutura organizacional controlada, como o controle que é exercido pelo Poder Legislativo quando examina as atividades administrativas do Poder Executivo que tradicionalmente é dividido em prévio, concomitante e posterior, conforme classificação de Laffayette Pondé, sustentado em Casulli:

Em qualquer caso, o controle pode ser preventivo ou repressivo, de legalidade ou de mérito, sobre atividade material ou ato jurídico. O controle é preventivo, quando, antecede a emissão do ato controlado ou os efeitos deste. É repressivo quando incide sobre um ato já executado ou em execução. No controle de legalidade, o ato controlado é aferido por uma norma legal, no controle de mérito, por sua conveniência, oportunidade, ou critérios de ordem técnica. Diz-se externo o controle (Constituição, art. 70) quando o órgão que o exerce é externo, em relação ao Poder a que pertence a autoridade que emite o ato controlado (CASULLI apud. PONDÉ, 1998, p. 132)

Como visto, o controle externo prévio é aquele que tem por principal objetivo impedir que o ato ilegal ou contrário ao interesse público seja realizado, por sua vez o controle repressivo é aquele realizado após o efetivo gasto público, e ainda, temos o controle concomitante que é realizado, como a própria denominação induz, durante a atuação da Administração Pública.

Nas palavras de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

O sistema de controle externo pode ser conceituado como o conjunto de ações de controle desenvolvidas por uma estrutura organizacional, com procedimentos, atividades e recursos próprios, não integrados na estrutura controlada, visando fiscalização, verificação e correção de atos. A par da existência de sistemas, há ainda outros órgãos de controle externo da administração pública que serão estudados (FERNANDES, 2003, p. 94).

Em outras palavras, controlar significa um conjunto de ações que visam verificar se a atividade estatal atendeu à finalidade pública e os princípios básicos da administração que regem o direito administrativo pátrio.

O Poder Legislativo tradicionalmente exerce o controle externo do Poder Executivo, o que decorre da própria tripartição dos poderes e de seu sistema de freios e contrapesos, sendo o exercício de tal função há muito tempo reconhecida pela sociedade e pelo ordenamento jurídico, não havendo que se falar, portanto, em ingerenciamento ou interferência indevida de um poder sobre o outro. Conforme lições de Fernandes:

O Poder Legislativo exerce o controle externo sobre atos do Poder Executivo, não constituindo isso uma indébita interferência sobre outro poder. Ao contrário, na vetusta tripartição das funções do Estado, delineada por Aristóteles e aprimorada por Montesquieu, o poder controla o poder, num sistema

de freios e contrapesos, conhecido pela elíptica expressão *cheksand balances*. A interferência, contudo, deve se fazer sentir apenas no desempenho da função de controle, não podendo um poder substituir o outro e passar a realizar suas funções. Por este motivo, é que a interferência se faz apenas pontualmente, por atos interventivos, devendo o controlador retirar-se imediatamente do plano de desempenho das funções de outro poder. (FERNANDES, 2003, p. 96)

Sobre o assunto, vale transcrever o disposto no artigo 150 da Constituição do Estado de São Paulo:

Art. 150. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária operacional e patrimonial do Município e de todas as entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, finalidade, motivação, moralidade, publicidade e interesse público, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno e de cada Poder, na forma da respectiva lei orgânica, em conformidade com o disposto no art. 31 da Constituição Federal (SÃO PAULO, 1989).

Em termos práticos, a Câmara Municipal exerce o papel do controle externo, por intermédio da criação de CPIs (Comissões Parlamentares de Inquérito), ao julgar crimes de responsabilidade do Prefeito, convocação de secretários e o julgamento da prestação de contas do Prefeito, com parecer prévio do Tribunal de Contas.

Desde o ano de 1891 as constituições do país regulam os Tribunais de Contas. A Constituição de 1891, em seu artigo 89 diz que “*é instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legitimidade, antes de serem prestadas ao Congresso.*” e suas competências básicas, que remanescem até hoje, foram dispostas no artigo 76 da Constituição de 1946 (BRASIL, 1891).

O Tribunal de Contas do Município, órgão de extração constitucional, é autônomo e independente, que tem como missão assegurar que os recursos públicos sejam aplicados em conformidade com os princípios da legalidade, legitimidade e economicidade (Art. 70 da Constituição Federal), visando a supremacia do interesse público. Assim, tem como principal objetivo a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional da Administração Pública, no que diz respeito a economia, legitimidade e legalidade na aplicação dos recursos, auxiliando o Poder Legislativo na fiscalização das contas do Poder Executivo.

A fiscalização financeira tem como um de seus objetivos garantir que a Administração Pública sustente, a longo prazo, as políticas públicas implementadas, trazendo um equilíbrio entre planejamento e finanças, a orçamentária tem como finalidade verificar e a estimativa da arrecadação é reflete a realidade, levando em consideração a conjuntura econômica atual, a operacional diz respeito a análise da relação custo-benefício entre os recursos utilizados e o resultado almejado, impedindo, por exemplo, a promoção pessoal do gestor na divulgação das ações de seu governo, respeitando, assim, a norma do artigo 37, § 1º da Constituição Federal.

4 Conclusão

A matéria abordada no presente artigo é amplamente debatida e estudada no mundo jurídico, seja por intermédio da doutrina ou jurisprudência, porém independentemente de opiniões que divergem a respeito da teoria do tema, não há como divergir do fato de que o controle externo é uma das formas de garantir o bom uso do dinheiro público, controlando os gastos públicos visando resguardar a existência do próprio Estado e o princípio da moralidade da Administração Pública.

Deve ser ressaltado o fato de que o controle dos gastos públicos deve ser uma meta de todo

e qualquer gestor público, até porque a maioria dos Municípios depende de fontes externas para sua própria sobrevivência, tais como recursos provenientes do Governo Federal, mas não é apenas por tal fator, mas sim para garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, principal objetivo do Estado.

Neste papel, à Câmara Municipal foi concedida a incumbência, pelo artigo 31 da Constituição Federal, de acompanhar a execução do orçamento municipal, a fim de que seja verificada a legalidade dos respectivos atos por parte do Poder Executivo.

Nesta fiscalização, a atuação dos vereadores, de extrema complexidade, é assídua e contempla aspectos que dizem respeito à gestão do patrimônio, recursos humanos, atividades financeiras, orçamento e contratações de empresas privadas para realização dos serviços públicos, assumindo um papel importante, principalmente na sua forma preventiva, localizando

o problema antes do efetivo desperdício do recurso público. Prevenir é melhor que curar!

Salienta-se que parte deste controle possui pontos de baixa complexidade, como por exemplo, a análise da efetiva existência física de um bem público ou o controle do uso dos veículos oficiais.

Mas ressalvada algumas questões pontuais, o exercício do controle externo é tarefa extremamente técnica que exige uma análise apurada e esmiuçada de todo arcabouço orçamentário do Ente Público, tendo por finalidade zelar pelo erário público e probidade da gestão.

Neste sentido, é importante contar com o apoio técnico dos tribunais de contas que possuem uma missão pedagógica, ao emitirem uma visão capacitada sobre o assunto, auxiliando, assim, o Poder Legislativo a julgar as contas públicas, cujo julgamento não pode ser baseado em acordos políticos.

Referências

- CALANDRIN, Luiz Antonio. **Do Controle Externo Exercido pelo Legislativo Municipal sobre as Contas do Chefe do Executivo**: Uma análise sobre a eficiência do modelo pátrio. EACH/USP. São Paulo, 2012. Disponível em: https://www4.tce.sp.gov.br/ecp/sites/default/files/luiz_antonio_calandrim.pdf. Acesso em: 4 nov. 2019.
- CASTRO, José Nilo de. **Direito municipal positivo**. 7. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.
- CASULLI, V. R. N. Digesto Italiano, verbete “controle” apud. PONDÉ, Lafayette. Controle dos atos da administração pública. **Revista de Informação Legislação**. Brasília, DF, a. 35, n. 139, jul/set 1998.
- FELIX, Rafaela de Sousa; CHAGAS, Milton Jarbas Rodrigues. Atuação do Poder Legislativo Municipal: uma análise sobre as atividades da Câmara do Município de Várzea Alegre - CE na percepção dos seus habitantes. **Anais do Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**, v.2, n. 2, 2017. Disponível em: https://anepcp.org.br/acp/anaisenepcp/11_Atuacao_do_poder_legislativo_Rafaela_Felix.pdf. Acesso em: 03 nov. 2019.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunal de Contas do Brasil**: Jurisdição e Competência. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2003.
- MARTINS, José Roberto de Paiva. O controle externo no Distrito Federal. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**. Brasília, v. 21, p. 32, 1995.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- _____. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1982.
- MIOLA, Cezar. Tribunal de contas: controle para cidadania. **Revista do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, RS, v. 14 n° 25, p. 204, 1996.



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

_____. **Manual do vereador**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

VICENTINO, C.; DORIGO, G. **História do Brasil**. São Paulo: Scipione, 1997.

Notas

1 Cidades e Estados – São Paulo. IBGE. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/sao-paulo.html?>. Acesso em: 5 nov. 2019.

2 Prestação de Contas Públicas – Orçamento. Prefeitura de São Paulo. Disponível em: <https://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento>. Acesso em: 5 nov. 2019.

3 Agência Senado, 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/07/20/senado-tem-recorde-de-participacao-popular>. Acesso em: 2 nov. 2019.

4 Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/legisla>. Acesso em: 2 nov. 2019.

5 Disponível em: <https://dicionario.priberam.org/controlar> . Acesso em: 2 nov. 2019.

