



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SANTA CATARINA



Escola **do**
Legislativo
Dep. Lício Mauro da Silveira



CURSO DE INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA
Professor Geraldo José Gomes

INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA

Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina
Deputado Mauro de Nadal

1º Vice-Presidente: Nilso Berlanda
2º Vice-Presidente: Kennedy Nunes
1º Secretário: Ricardo Alba
2º Secretário: Rodrigo Minotto
3º Secretário: Padre Pedro Baldissera
4º Secretário: Laércio Schuster

Presidente da Escola do Legislativo
Deputada Marlene Fengler

Coordenadora da Escola do Legislativo
Adeliana Dal Pont

PROJETO DO NÚCLEO DE FORMAÇÃO POLÍTICA

Alciléa Medeiros Cardoso: Assessoria Pedagógica
José Motta P. Filho: Secretaria Acadêmica
Juliana E. Bassetti: Comunicação
Laura J. Andrade Correa: Pesquisa e Produção do Conhecimento
Lyvia Mendes Correa: Ensino a Distância
Paulo C. Wilpert: Formação Política

EQUIPE ENVOLVIDA NO CURSO DE INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

Paulo C. Wilpert: organização, produção e articulação
Marianne dos Santos: organização e produção
Alciléa M. Cardoso: assessoria pedagógica e técnica
Laura Correa: organização do material didático
Juliana E. Bassetti: material para divulgação
José Motta P. Filho: secretaria e apoio técnico
Lyvia Mendes Correa: produção e apoio técnico
Ana Carolina E. Garcia: secretaria
Marina S. de Assis: secretaria
Hedymara Bombassaro: apoio técnico
Manoela A. Silveira: secretaria
Mariana B. Teodosio: apoio a organização
Maria Eduarda W. Lemes: capa do material
Maria Eduarda Gabriel: secretaria
Claudia F. De Souza : revisão textual
Vinicius R. Euzebio: secretaria
Ivon M. de Souza: secretaria
Newton L. Zomkowski: secretaria
Wellington J. Zomkowski: secretaria

Elaboração do conteúdo ministrado e do material didático
Prof. Geraldo José Gomes

INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

SUMÁRIO

1. COMPETÊNCIAS DAS CÂMARAS	4
2. FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA	5
3. CONTROLES INTERNO E EXTERNO.....	5
4. CONSIDERAÇÕES E REFLEXÕES	10
SUGESTÕES PARA APROFUNDAMENTO	11
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	11
SOBRE O AUTOR	12

FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA

Profª Esp. Geraldo José Gomes

1. COMPETÊNCIAS DAS CÂMARAS

O exercício de 2021 (ano corrente) representa o início de mais um mandato nos 5.570 municípios brasileiros, nos quais o Poder Legislativo tem importância fundamental para o sucesso da atuação do Poder Executivo. As competências atribuídas as Câmaras de Vereadores, exercidas com imparcialidade e voltadas integralmente para a conquista do interesse público, resultarão no cumprimento dos princípios fundamentais dispostos no artigo 37 da Constituição Federal.

As abordagens incluídas neste módulo pretendem oferecer às(aos) vereadoras(es) o conhecimento necessário não apenas para eles acompanharem os atos e fatos produzidos pela Prefeitura Municipal (administração direta e indireta), mas também para atuarem efetivamente nas discussões e deliberações das sessões plenárias e nas reuniões de comissões instituídas pela Mesa Diretora da Câmara de Vereadores. É de suma importância que a capacitação seja estendida às(aos) servidoras(es) do Legislativo.

O momento escolhido pela Escola do Legislativo para iniciar a capacitação de iniciação ao parlamento é o mais adequado, por permitir ao edil o contato, já no primeiro ano do mandato, com os assuntos relacionados aos principais procedimentos das diversas áreas que compõem a administração pública municipal.

INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

Iniciaremos o módulo com algumas perguntas: que instrumentos as Câmaras dispõem para auxiliar a fiscalização do Executivo? Como fiscalizar o Executivo diante das novas regras para licitações e contratações? Como o executivo deve repassar recursos a título de subvenções sociais, auxílios e contribuições para ONGs? Estes são alguns dos questionamentos a serem abordados durante nossas aulas virtuais, que são acompanhadas dos respectivos textos, como veremos a seguir.

2. FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA

Nesta oportunidade, iremos tratar da mais importante função do Poder Legislativo, a fiscalizatória. Estudar a responsabilidade do Prefeito por seus atos de gestão bem como a do Vereador pela fiscalização são duas vertentes de um mesmo interesse, ou seja, a boa e regular aplicação do dinheiro público em prol da sociedade. De um lado está o executor, com um rol de normas a cumprir, e de outro o legislador, com funções de fiscalização sobre os atos do executor.

É necessário que a Câmara de Vereadores esteja estruturada para desempenhar de forma eficiente e imparcial seu poder de fiscalizar o Executivo. Abordaremos, inicialmente, a importância de o legislativo administrar seus atos com eficiência e eficácia e em seguida faremos a distinção entre os “controles internos e externos” do município. Focando no controle externo, destacaremos as principais alterações na área de compras trazidas pela nova Lei de Licitações – nº 14.133/2014 – e sua repercussão nas aquisições pelo poder público. Também será incluído no presente módulo o tema dos repasses para entidades sem fins lucrativos, as ONGs - Lei 13.019/2014 - e a forma de demonstração da liquidação das despesas públicas – Lei 4.320/64.

3. CONTROLES INTERNO E EXTERNO

O Poder Legislativo Municipal integra a Administração Pública do Município na qualidade de normalizador e fiscalizador das ações planejadas e executadas pelo Poder Executivo. Para exercer suas competências, o representante precisa conhecer não apenas as exigências legais do cargo, mas também o modo de atuar com eficiência durante o mandato. É importante situar e diferenciar as duas importantes estruturas da administração pública: **o controle interno e o controle externo.**

INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

O controle interno é utilizado pela Câmara de Vereadores tanto no seu próprio funcionamento quanto no conhecimento dos atos e fatos administrativos do poder executivo; já o controle externo representa a essência do trabalho de fiscalização dos vereadores. Apesar de sua ampla atuação, o controle interno figura em poucos dispositivos constitucionais e legais. Destacaremos primeiramente a Constituição Federal em seu artigo 31:

Artigo 31 – 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 importante ressaltar que na administração pública existem dois grupos distintos que atuam no controle interno: o primeiro tipo é o controle interno de cada setor, cujo responsável é exatamente o seu titular. Por exemplo, o responsável pelo controle interno do setor de contabilidade de um município é o contador; do setor de pessoal, o seu chefe; do setor de licitações, o presidente da comissão de licitação ou o agente de contratação. Os responsáveis pelo controle interno de cada setor devem manter controles específicos através de rotinas pré-definidas em parceria com o controlador interno do município, permitindo o acompanhamento de todos os procedimentos realizados, sempre buscando a prevenção do erro.

O segundo tipo é o sistema de controle interno, responsável pela verificação do bom e correto andamento da administração pública e que atua em todos os setores do órgão ou poder. O controlador interno, responsável por esse tipo de controle, deve atuar em parceria com cada setor, definindo formalmente as rotinas a serem utilizadas em cada área, conforme já mencionado, aplicando-as periodicamente. O roteiro denominado “rotinas de trabalho” ou *checklist* deve ser previamente aprovado, em parceria com o Prefeito Municipal e com os secretários do município, envolvendo todas as áreas da administração pública.

Reuniões são necessárias para conscientizar todos os servidores públicos municipais da importância das ações do controlador interno, dos seus benefícios para a sociedade, de sua imprescindibilidade para a segurança do chefe do poder executivo e de como são produtivas para todos os servidores. O resultado do trabalho do sistema de controle interno é a prevenção contra falhas que impedem o cumprimento do princípio constitucional da eficiência.

INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

Quanto à distinção entre as atribuições próprias do controle interno e do sistema de controle interno, é importante exemplificar com as definições constantes no Decreto Estadual 3372¹ de 1º de agosto de 2005:

I – Controle interno: o plano de organização e todos os métodos e medidas adotados pela administração governamental para salvaguardar seus ativos, desenvolver a eficiência nas operações, estimular o cumprimento das políticas administrativas prescritas, verificar a exatidão e a fidelidade dos dados orçamentários, financeiros e contábeis e a exatidão no cumprimento das leis e regulamentos;

II – Auditoria interna: a atividade de fiscalização e de assessoramento da administração, voltada para o exame e para a adequação, eficiência e eficácia dos sistemas de controle e da qualidade do desempenho das áreas, em relação às suas atribuições;

III – Contabilidade pública: o ramo especializado da Contabilidade que cuida das práticas contábeis aplicáveis ao registro das transações orçamentárias, financeiras e patrimoniais dos órgãos e entidades, objetivando salvaguardar o patrimônio estatal, prestar informações tempestivas e fidedignas que auxiliem os gestores no processo de tomada de decisão e dar transparência aos atos e fatos da gestão;

IV – Sistema de controle interno: o conjunto de unidades técnicas, articuladas a partir de um órgão central de coordenação, orientadas para o desempenho das atribuições de controle interno;

V – Órgãos setoriais: as unidades administrativas de órgãos da Administração Direta.

Considerando o disposto no artigo 31 da Constituição Federal, é imperativo destacar que no âmbito municipal, diferente das demais esferas de governo, o sistema de controle Interno é único; abrangendo, portanto, os poderes legislativos e executivos, sendo este último o responsável pela sua atuação. As Câmaras de Vereadores podem instituir o seu controle interno, porém este prestará as informações necessárias e periódicas ao Sistema de Controle Interno do Município (vide prejulgado nº 1900 do TCE – SC).

O controle externo, representado pela fiscalização orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos poderes e órgãos da administração pública ou por qualquer pessoal física e jurídica que receba recursos públicos, será realizado pelo Poder Legislativo e pelos Tribunais de Contas. As competências do controle externo estão especificadas no artigo 71 da Constituição Federal, mas o Tribunal de Contas de Santa Catarina vem exigindo a integração dos controles internos e externos, prevista pelo dispositivo constitucional² em seus regulamentos (resoluções) e em sua Lei Orgânica³.

¹ Regulamenta o Sistema de Controle Interno previsto nos artigos 28, inciso II, 146 e 147 da Lei Complementar nº. 284, de 28 de fevereiro de 2005 e dá outras providências.

² Inciso IV do artigo 74 da Constituição Federal

³ Lei Complementar 202/2000

INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

Destacamos, nesta oportunidade, a fiscalização exercida pelo controle externo nos setores de licitações, compras e acompanhamento contratual, cujo conteúdo está disciplinado na nova lei de licitações nº 14.133/2021, que trata de liquidação das despesas e repasse de recursos para entidades não governamentais. Esta Lei trouxe novos procedimentos que permitem agilizar os processos de aquisições de bens e serviços bem como a realização de obras.

Algumas inovações serão implantadas no Município e acompanhadas pelo Poder Legislativo, tais como: inversão das fases dos certames, permitindo analisar a habilitação somente do vencedor; extinção da modalidade de convite; inclusão de aquisição de bens de forma contínua (combustível, por exemplo), permitindo contratos com duração de até 5 anos; possibilidade de obter “carona” no edital de outro ente público; utilização do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) para dar transparência nacional a todos certames licitatórios e seus respectivos contratos. O novo diploma legal sobre compras só poderá ser utilizado após 1º de abril de 2023, prevalecendo, nesse período, as regras dispostas na Lei 8666/93. Os diversos avanços e benefícios que facilitam as aquisições pela administração pública só poderão ser utilizados se o edital mencionar que é regido pela nova Lei 14.133/2021).

Um procedimento inovador que consta no artigo 20 da nova Lei de Licitações exige que a partir de 180 dias da sua vigência todos os poderes e órgãos deverão adquirir bens, serviços e realizar obras de necessidade comum, vedando os itens de luxo. Observe o artigo 20:

Art. 20. Os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública deverão ser de qualidade comum, não superior à necessária para cumprir as finalidades às quais se destinam, vedada a aquisição de artigos de luxo.

§ 1º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário definirão em regulamento os limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo.

§ 2º A partir de 180 (cento e oitenta) dias contados da promulgação desta Lei, novas compras de bens de consumo só poderão ser efetivadas com a edição, pela autoridade competente, do regulamento a que se refere o § 1º deste artigo.

Portanto, conforme dispõe o §1º acima transcrito, os municípios devem definir seu próprio regulamento através dos Poderes Executivo e Legislativo. O uso de entidades sem fins lucrativos (ONGs) para a realização de atividades de responsabilidade do município tem sido uma prática habitual dos Entes municipais, apesar de a Lei Federal nº 13.069/2014 já ter novas regras para efetivação dos repasses desde que foi publicada.

INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

O chamamento público é definido como um procedimento destinado a selecionar uma organização da sociedade civil para firmar parceria, por meio de termo de colaboração ou de fomento (ambos envolvem o repasse de recursos), que garanta a observância dos princípios de isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. O artigo 24 da referida Lei Federal define as exigências inclusas no edital de chamamento público.

Outro aspecto abordado neste módulo refere-se à comprovação da efetiva liquidação da despesa, cuja falha ou omissão tem sido responsável por grande parte dos prejuízos causados ao erário público. Neste aspecto, a Lei 4320/64, no seu artigo 63, delinea os procedimentos para ser possível demonstrar a efetiva liquidação da despesa.

É importante que o município disponha de uma explanação formal de liquidação de cada despesa, pois o responsável tem a tarefa de verificar não apenas a quantidade dos objetos adquiridos, mas também se eles atendem às especificações constantes no edital. Os aspectos vistos até aqui serão apresentados mais detalhadamente e de modo mais prático nas aulas virtuais, com apresentação de exemplos e a possibilidade de interação entre os participantes.

Atribuições do Poder Legislativo em matéria de fiscalização

Destacamos a seguir os instrumentos que a Câmara de Vereadores dispõe para realizar sua competência de fiscalizar o Poder Executivo:

- a) Solicitar informação por escrito às autoridades municipais (art. 58, § 3º, CRFB/88);
- b) Instaurar Comissão Parlamentar de Inquérito (art. 58, § 3º, CRFB/88);
- c) Controlar e fiscalizar os atos do Poder Executivo (art. 49, X, CRFB/88);
- d) Emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais (art. 166, II, e art. 72, CRFB/88);
- e) Acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária (art. 166, II, e art. 72, CRFB/88);
- f) Julgar as contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo (art. 49, IX, CRFB/88);

INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

- g) Tomar as contas do Prefeito quando não prestadas (art. 51, II e 84, XXIV, CRFB/88);
- h) Convocar secretários e dirigentes municipais, para prestar informações sobre matéria de sua competência;
- i) Sustar contrato do Poder Executivo (art. 71, § 1o, CRFB/88).

Pode o vereador representar irregularidades ao TCE/SC?

Conforme previsão do art. 101, II, da Resolução no TC-06/01, o vereador é parte legítima para representar irregularidades de que tenha conhecimento contra administrador ou responsável jurisdicionado ao TCE/SC. A representação, conforme dispõe o artigo 102 do mesmo Regimento Interno do TCE – SC, deve ser elaborada de forma clara e objetiva, acompanhada de indício de prova, bem como de nome legível, qualificação, endereço e assinatura do representante e deve ser apresentada por meio eletrônico. Transcrição do artigo, abaixo:

Art. 102. A representação sobre matéria de competência do Tribunal deverá referir-se a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, ser redigida em linguagem clara e objetiva, estar acompanhada de indício de prova e conter o nome legível, qualificação, endereço e assinatura do representante.

4. CONSIDERAÇÕES E REFLEXÕES

As estruturas das administrações públicas municipais concederam às Câmaras Municipais a missão de exercer, em parceria com o Tribunal de Contas, o controle externo no Poder executivo. Neste contexto, a Câmara Municipal é quem está mais próxima do Poder Executivo e de suas rotinas, possibilitando-lhe o acompanhamento e a fiscalização deste Poder. Os vereadores estão diariamente presentes no município, presenciando, inclusive, fatos isolados, mas que podem evidenciar indícios de irregularidades. Para identificar essas irrealidades, os conteúdos apresentados nesse módulo propiciarão os instrumentos necessários para a compreensão dos procedimentos a serem adotados.

Ressalto a importância do Tribunal de Contas de Santa Catarina, parceiro da Câmara para o exercício do controle externo, cujo atual representante, o Diretor de Contas Moisés Hoegenn, será o moderador do próximo módulo relacionado à Gestão Administrativa das Câmaras de Vereadores.

INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

SUGESTÕES PARA APROFUNDAMENTO

A missão dos edis municipais deve sempre seguir na busca pelo aperfeiçoamento das diversas áreas que compõem a administração pública. Para isto, conhecer as novas regras apresentadas pela Lei 14.133/2021 é imprescindível para a realização de certames licitatórios, na medida em que esta Lei é um instrumento legal que passou por anos de discussão no Congresso Nacional e que será, por muitos anos, a norma a ser seguida pelos administradores públicos nas contratações pelo Poder Público. Não há ainda publicações comentadas sobre o tema, mas acompanhar esta evolução é importante para que se compreenda as regras de fiscalização desta área, que é a mais sujeita ao risco de promover prejuízos ao erário público.

O site do Tribunal de Contas de Santa Catarina (TCE), www.tce.sc.gov.br, órgão parceiro das Câmaras de Vereadores, possui orientações imprescindíveis sobre os temas aqui discutidos. Destaque para os textos produzidos nos 19 (dezenove) Ciclos de Estudos de Controle Público da Administração Municipal no endereço <https://www.tcesc.tc.br/lista-publicacoes/63>.

Sugere-se que as(os) integrantes das Câmaras de Vereadores ocupantes de cargos eletivos e os servidores do legislativo participem de eventos de capacitação promovidos por entidades idôneas como a Escola do Legislativo, sendo de suma importância que se verifique o histórico do promotor do encontro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL, **Constituição Federal da República Federativa do Brasil**. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm> Acesso em 17 maio de 2021.

BRASIL, **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. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 11 maio 2021.

INICIAÇÃO AO PARLAMENTO

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 1994.527p.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**, 3ª. Ed. São Paulo: Atlas, 1989.

MACHADO Jr. José Teixeira. **A Lei nº 4320 comentada por J. Teixeira Machado Jr. E Heraldo da Costa Reis**. 27ª. Ed. rev. Rio de Janeiro, IBAM, 1997.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**. São Paulo: Atlas, 2002.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício Cabral; FERREIRA, Cláudio Soares de Oliveira; TORRES, Fernando Raposo Gameiro; BRAGA Henrique Anselmo Silva; NÓBREGA Marcos Antônio Rios da. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed., 2002.

REGINATTO, Rafael Antônio Krebs. O vereador na fiscalização das contas públicas. XI Ciclo de Estudos de Controle Externo. Florianópolis: Tribunal de Contas de Santa Catarina/Instituto de Contas, p. 119-144. 2009.

REGINATTO, Rafael Antônio Krebs. O vereador na fiscalização das contas públicas. VIII Ciclo de Estudos de Controle Externo. Florianópolis: Tribunal de Contas de Santa Catarina/Instituto de Contas, p. 71-86. 2005.

SOBRE O AUTOR

Geraldo José Gomes é especialista em Auditoria Pública e graduado em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Foi auditor fiscal de controle externo do Tribunal de Contas de Santa Catarina por 35 anos, atualmente trabalha lecionando cursos de especialização nas áreas de licitação e contratos, controle interno e finanças públicas – LRF e vedações em ano eleitoral. Atuou como palestrante de 19 ciclos de estudos de Controle Público da Administração Municipal do TCE – SC. Publicou o livro “Uma Viagem por Santa Catarina” e artigos divulgados no site do TCE (www.tce.sc.gov.br).