

O RELATÓRIO ANUAL DE AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL FRENTE À ATUAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL: EXISTE POSSIBILIDADE DE REJEIÇÃO?

Gecileno Luiz de Oliveira¹
Marco Antonio Poubel da Silva²

Resumo:

O presente estudo parte da construção de hipótese para analisar a competência do Poder Legislativo Municipal para a aprovação da avaliação anual da execução dos programas de governo. A capacidade das Câmaras locais para o controle externo das contas públicas, bem como o controle social a ser exercido pela comunidade é o parâmetro a ser utilizado para a busca da solução do problema apresentado: poderiam os legislativos locais rejeitarem a demonstração anual da execução dos programas de governo elencados no Plano Plurianual?

Abstract:

This study is the construction of hypothesis to examine the competence of the Legislative Council for the approval of the annual assessment of the implementation of government programs. The competence of local Chambers for external control of public accounts, as well as social control being exercised by the community is the parameter to be used in the search of the solution presented: could the local legislative to reject the annual demonstration of implementation of the government programs as listed in the Multi-Year Plan?

Palavras-chave: Administração Pública; Direito Administrativo; Direito Financeiro; Planejamento Público; Políticas Públicas; Controle Externo; Legislativo Municipal.

Keywords: Public Administration; Administrative Law; Financial Low; Public Planning; Public Politics; External Control; Local Legislative Branch.

¹ Contador. Especialista em Administração Pública pela Universidade Gama Filho-UGF (2005). Executou atividades de direção, chefia e assessoramento em planejamento orçamentário no Município de Cachoeiro de Itapemirim-ES (2001-2012). E-mail: semges.gecilenol@cachoeiro.es.gov.br

² Advogado. MBA Executivo em Auditoria e Controladoria pela Universidade Cândido Mendes-UCAM (2008). Especialista em Gestão Pública Municipal pelo Instituto Federal do Espírito Santo-IFES(2012). Executou atividades de direção, chefia, assessoramento e consultoria em planejamento orçamentário no Município de Cachoeiro de Itapemirim-ES. (1990-2012). E-mail: semges.poubel@cachoeiro.es.gov.br



1. Introdução

O poder das Câmaras Municipais para legislar sobre assuntos locais recebeu tratamento e garantia nos termos da Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988. Logo, em termos amplos, dúvida não poderia ocorrer quanto ao poder dos órgãos legislativos para a aprovação de textos legais. Ocorre, porém, que “a eternalização ritual” dos costumes que deve ser a essência da instituição das leis (CARLOS NELSON, 2009, p. 6) pode acarretar dúvidas quando da aplicação prática. Ademais, é preciso

“varar todas as palavras, anulando o seu pretenso valor universal e procurando devolvê-la ao conjunto específico que lhe deu o primeiro sentido[...] é preciso[...] explicar o particular dentro do “caldo grosso” em que está mergulhado. [...]revelar metáforas que encobrem o que é a sociedade para ela mesma[...]” (CARLOS NELSON, 2009, p 12)

Importante dizer – ainda que em termos superficiais – dos valores sociais de uma norma legal para efetuar contextualização do assunto que se propõe neste estudo. Assim sendo, “quando sentidos e significados são vistos para além do que dizem os indivíduos, adquirem valor social” (CARLOS NELSON, 2009, p.12). Portanto, é preciso refletir sobre o contexto, momento social e o caso específico para a proposição de instituição de uma regra legal qualquer. Dessa forma, como o universo a ser atingido pela edição de uma norma compõe um sistema pré-existente de ordens ou práticas, faz-se necessário o conhecimento do contexto e dos objetivos maiores aos quais se direcionam o instituto proposto. Não pode um regulamento contrariar os hierarquicamente superiores – como é notório – bem como não deve afrontar os princípios de dada sociedade sob pena de reverter-se a ordem social existente gerando conflitos, mazelas e vácuos sociais.

Qualquer lei que se pretenda elaborar, mesmo uma nova Constituição, já encontra em vigor um universo de normas legais. Portanto a criação legislativa será sempre um trabalho de complementação, com a finalidade de revigorar a estrutura jurídica, aperfeiçoá-la, suplementá-la, atualizá-la ou conformá-la à evolução social. (OGUISSO; SCHMIDT, 1999, p. 179)

Retorna-se o ensinamento de Carlos Nelson acerca da lei ser a eternalização dos usos e costumes de um grupamento social. OGUISSO e SCHMIDT (1999, p. 176) corroboram tal percepção:

A palavra lei é usada na linguagem corrente e científica com um sentido muito amplo: é um princípio que determina não só as ações humanas, como também os acontecimentos naturais. Segundo FRANÇA (1997), nesta acepção ampla, o conceito de lei dimana da idéia de ordem, isto é, a disposição de seres em função de um objetivo que lhes dá unidade. É possível, pois, falar em lei natural e lei positiva, lei divina e lei humana, lei física, lei ética e jurídica, lei matemática, etc. Todas essas expressões têm em comum a idéia de que algo ocorre em consequência de um

princípio, como expressão de relações entre seres da natureza ou como expressão da vontade dos homens.

Pretende o presente estudo tratar de tema afeito ao universo da Administração Pública em nível local: importa analisar a possibilidade legal do Poder Legislativo Municipal para julgamento e aprovação de relatórios anuais sobre a execução dos planos de governo e, ainda, quais as consequências sobre o necessário controle externo dos atos da administração pública municipal. Alerta SAIEGH (2010, p. 3): “La forma en que la legislatura desempeñe su papel de elaboración de leyes puede tener un efecto importante en la naturaleza de los resultados de la política pública que se aplicará” Dessa forma, necessário analisar detidamente o arcabouço de leis existentes acerca das prerrogativas do poder legislativo local sobre avaliação de políticas públicas e quais os possíveis impactos sobre o planejamento de políticas públicas e de governo. BEETHAN *apud* SAIEGH (2010, p. 20) ensina que:

"Las legislaturas son instituciones críticas para el funcionamiento eficaz de un sistema democrático y el proceso de desarrollo de las medidas políticas. Se espera que representen las necesidades y los deseos de los ciudadanos en la creación de leyes, que identifiquen los problemas o formulen y aprueben leyes para resolverlos, y que supervisen la aplicación de la política mediante la vigilancia, la revisión y la investigación de las actividades gubernamentales a fin de tener la certeza de su transparencia, eficiencia y consistencia con las leyes y los reglamentos existentes"

Sobre a temática a ser desenvolvida, proveitoso ressaltar a importância para o universo científico, sobretudo no que tange ao desenvolvimento do conhecimento aplicável à realidade dos municípios. Veja-se o alerta de KERBAUY (2005, p. 339):

Com relação à bibliografia sobre poder local, poucos estudos foram dedicados à atuação do legislativo municipal, às regras que determinam o processo de interação dos poderes executivo e legislativo e de como se orientam as ações dos atores políticos do legislativo local. As análises sobre o “comportamento legislativo” restringiram-se à atuação da câmara dos deputados e das assembleias (sic) legislativas (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; SANTOS, 2001, PEREIRA & RENNÓ, 2001). Daí a dificuldade de extrapolar para o município as análises efetuadas por Figueiredo & Limongi (1999), a respeito do predomínio do executivo no processo de formulação de políticas, caracterizado por um padrão cooperativo entre os dois poderes.

Essa escassez de estudos sobre assuntos políticos em âmbito municipal também é percebida por LOPEZ (2004, p. 153):

A literatura da Ciência Política e da Sociologia Política no Brasil tem apresentado um crescente número de estudos sobre as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no país, especialmente nos âmbitos federal e estadual[...] Por outro lado, a literatura institucionalista

apresenta poucos trabalhos direcionados à compreensão da dinâmica política nos municípios. Quando muito, a política municipal e sua dinâmica interna servem como exemplo ilustrativo das redes que vinculam os políticos municipais, estaduais e federais. Isso se deve, em parte, à idéia (sic) de que a política municipal é menos relevante para compreender o sistema político de maneira mais ampla, além de ter menor importância do ponto de vista teórico.

CAREY e SHUGART (1999, p. 9) em trabalho acerca de análise de poderes em nível federal para diversas democracias sedimentam tais assertivas ao exporem que “[...]o equilíbrio relativo entre os poderes do executivo e da assembléia (sic) sobre as políticas públicas foi objeto de intenso conflito político e, igualmente, de intenso debate acadêmico.” É perceptível a predominância de análises para níveis maiores que os legislativos locais.

LOPEZ (2004, p. 154) bem observa ao esclarecer sobre a importância do entendimento da dinâmica política em níveis federal e estadual:

A observação de Bailey (1971, p. 3)³ parece adequada para dar conta da relativa escassez de estudos sobre a dinâmica política municipal: “At first sight the investigation of ‘small politics’ seems a trivial enterprise, one that is, perhaps, unworthy of intellectual attention. Reputations and gossip and one-upmanship are the small beer of small people, while our destinies lie in the hands of great men – cabinets and shadow-cabinets – who deal or would like to deal grandly with great issues. This view is mistaken. The ‘great man-great issues’ argument is weak because it confuses description with analysis and ignores the fact that the same principles serve for political competition and political alliance alike in great issues and small” [“À primeira vista a investigação da ‘política pequena’ parece um empreendimento trivial, talvez imerecedor da atenção intelectual. Reputações, fofocas e idolatrias [oneupmanship] são a pequena cerveja do povo miúdo, enquanto nossos destinos residem nas mãos dos grandes homens – gabinetes e gabinetes secretos – que lidam ou gostariam muito de lidar com tais temas. Essa visão é errada. O argumento ‘grande homem-grandes temas’ é fraco porque confunde descrição com análise e ignora o fato de que os mesmos princípios servem para a competição política e para a aliança política tanto nos grandes temas quanto nos pequenos” – Nota do revisor](sic)

O tema em estudo, portanto, envolve-se no âmbito de relações políticas e equilíbrio de poderes entre executivos e legislativos municipais. Interessante observar que as medidas utilizadas podem ser transpostas, guardadas as devidas proporções, para os níveis de relações políticas federativas maiores.

³ BAILEY, F. G. 1971. *Gifts and Poison* : The Politics of Reputation. Oxford : B. Blackwell. Conform author ‘s bibliographical references.

Para desenvolvimento do assunto proposto, leva-se em consideração o conhecimento existente acerca de finanças públicas, bem como da latente concepção e desenvolvimento do que se convencionou chamar controle social.

“[...] o controle/participação social é entendido como um espaço de representação da sociedade, onde se articulam diferentes sujeitos, com suas diversas representações: movimentos populares, entidades de classe, sindicatos, governo, entidades jurídicas, prestadores de serviço, entre outros, e uma população com suas necessidades e interesses que envolvem o indivíduo, família e grupos da comunidade. O controle social consiste, portanto, em canais institucionais de participação na gestão governamental, com a presença de novos sujeitos coletivos nos processos decisórios[...]

Dito de outra maneira, a participação social é um campo em construção com “múltiplas possibilidades, de organização autônoma da sociedade civil, por meio das organizações independentes do Estado, tais como as associações de moradores, conselhos de saúde, associação de docentes, grupos de mulheres, que poderão confluir ou não suas intervenções para uma atuação direta junto aos órgãos de controle previstos em Lei.

[...]

O controle social aqui não é tratado como forma de o Estado manter a ordem e coesão social em torno de um projeto hegemônico, mas a participação efetiva da sociedade sobre as ações do Estado[...], cabendo, portanto, uma participação efetiva do sujeito/cidadão na definição das políticas [...]no cenário local, regional e nacional. ASSIS e VILLA (2003, p. 377,379)

Quanto ao controle aqui exposto, trata-se de garantir a transparência dos atos da gestão pública – cuja outra face materializar-se-á por meio da gestão democrática e participativa. SANTOS apud LOPES (2006, p. 14) observa que “[...] os sujeitos caracterizam-se como atores sociais na medida em que são reconhecidos como elementos presentes na configuração das estruturas que interagem para a constituição da realidade social.” Interessante percepção advém de ASSIS e VILLA (2003, p. 382), a saber: “As participações sociais ativas, informadas e democráticas, são processos inacabados.”

Assim sendo, busca-se entender se a aprovação de relatório sobre a execução dos planos de governo por parte do corpo legislativo municipal encontra pilar no normativo legal sobre finanças públicas existentes e, ainda, se o impedimento de tal julgamento prejudica os processos de controle externo e de controle social.

Como pode ser percebido, o universo da Administração Pública Municipal constitui o espaço de pensamento utilizado para o desenvolvimento do trabalho ora em apresentação.

2. Metodologia

A construção de uma hipótese será o ponto de partida para o desenvolvimento do presente estudo. A partir da concepção da referida hipótese, a pesquisa bibliográfica será amplamente utilizada como forma de sedimentação da ideia, alocando-a ao universo conhecido e prático da Administração Pública. Será usado o conhecimento publicado em diversos meios – tais como livros e documentos eletrônicos, o pensamento propagado por meio de artigos científicos publicados em periódicos, bem como institutos legais e normativos vigentes – assim, encontraremos referências à Constituição Federal do Brasil promulgada em 1988, Resolução de Tribunal de Contas da União. A referida hipótese constitui-se de artigos de Projeto de Lei Municipal acerca de Plano Plurianual e proposição de emenda legislativa ao referido projeto de lei – estas duas últimas a base do questionamento apresentado. A utilização de normativa de tribunal de contas apresenta-se profícua à análise do tema, já que

“Os tribunais, os tribunais administrativos [de contas] e o Ministério Público têm sempre poderes para reverter atos que, no seu julgamento, excedam o escopo da autoridade concedida em lei. [...]tribunais ou agências de arbitragem similares, como o Ministério Público, os conselhos constitucionais ou os tribunais administrativos [de contas], têm tipicamente o poder de decidir se os executivos excederam o escopo da autoridade a eles delegada”. (CAREY;SHUGART, 1999, p. 5, 8, grifo nosso)

3. Desenvolvimento

a) A Contextualização da Hipótese

“A Constituição de 1988 resgatou definitivamente o papel do município no cenário político brasileiro, ao torná-los entes federados com constituições próprias e ao dar-lhes relativa autonomia político-jurídica, acompanhando a tendência internacional de valorizar os níveis subnacionais de governo.

Os avanços descentralizadores que já vinham ocorrendo antes de 1988, através de sucessivas emendas constitucionais para ampliação dos percentuais do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, tornaram-se mais rápidos com a descentralização dos recursos fiscais. Em consequência,(sic) os municípios passaram a ter um maior volume de encargos relativos às políticas sociais e às ações de desenvolvimento econômico local, dando aos governos locais uma capacidade de intervenção efetiva na construção de uma agenda de políticas públicas. [...]Apesar de a agenda política, econômica e social ter sido tomada por intensas discussões sobre o papel do município – as relações inter-governamentais, questões fiscais e tributárias, a governança democrática, propostas de novos arranjos institucionais locais visando à interação de governo e município –, pouco se discutiu sobre o papel do legislativo municipal neste novo contexto”. (KERBAUY; 2005, p.338)



Interessa, pois, entender em que ponto o legislativo municipal influi na capacidade local de implementação de políticas públicas e a conveniência e legalidade, por fim, para aprovar a execução de políticas de governo de modo *a posteriori* já que “the constitutional [of 1988] delegates approved a series of measures that tended to strengthen Congress, recovering powers taken away from the legislature during the military period. (sic)(FIGUEIREDO;LIMONGI; 2000, p. 73)

Embora “a dificuldade de extrapolar para o município as análises efetuadas por Figueiredo & Limongi (1999)” nos termos de KERBAUY (2005, p. 339), a participação no processo orçamentário de políticas públicas pode ser percebida como capacidade também conferida aos legislativos municipais. Veja-se:

“With the enactment of the democratic Constitution of 1988, Congress recovered many of the powers taken away by the successive constitutional reforms imposed by the military governments. In several aspects, Congress had its powers broadened in relation to those established by the 1946 Constitution. The new Constitution allows Congress to contribute in an effective way to the formulation of public policies. In this sense, Congress’ most important conquest is the redefinition of its participation in the budgetary process and in the control of public finances. As is widely known, the military governments reduced the legislative role in this area to a minimum. Among the new attributes and prerogatives reserved for the legislature it is worth emphasizing the restoration of its ability to amend the budget, granting wider participation in the elaboration of the budget[...].”
(sic)(FIGUEIREDO;LIMONGI; 2000, p. 74)

Conforme o regramento legal existente acerca de processo orçamentário da Administração Pública, o Poder Executivo Municipal – considerado como universo de estudo – efetua envio de Proposta de Plano Plurianual ao Poder Legislativo local.

Entendam-se os prazos para envio da Proposta de Plano Plurianual dentro do exercício financeiro e da gestão administrativa, segundo os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias:

*“Art. 35.[...]
§2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art.165, §9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:
I-o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, (sic) será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”*

O texto do referido art. 165 da Constituição, em seu § 9º, especifica que “cabe à lei complementar: I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual[...].”

Dessa forma, deve a Administração Pública Municipal ater-se à elaboração e aos prazos referidos de encaminhamento da Proposta de Plano Plurianual, se disposição diferente não houver em instrumento de Lei Orgânica Municipal.

Pode-se abrir adendo acerca da diferenciação de prazos a ser inculpada em Lei Orgânica Municipal. Tal diversidade de prazos é entendida como capacidade legislativa suplementar inerente aos Municípios. Apenas em título de esclarecimento, interessante citar razão de veto à emenda em artigo original da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. O artigo, por fim, restou prejudicado sendo, porém, a razão do veto esclarecedora ao tema em análise. Veja-se o texto parcial da Mensagem Nº 627, de 04 de maio de 2000 contendo Razões do Veto ao Artigo 3º da Lei 101, de 2000:

“[...]Ademais, a fixação de mesma data para que a União, os Estados e os Municípios encaminhem, ao Poder Legislativo, o referido projeto de lei [...] não leva em consideração a complexidade, as peculiaridades e as necessidades de cada ente da Federação, inclusive os pequenos municípios. (grifo nosso)

Ressalte-se que a elaboração [...] é uma tarefa que se estende muito além dos limites do órgão de planejamento do governo, visto que mobiliza todos os órgãos e unidades do Executivo, [e] do Legislativo[...]. Além disso, o novo modelo de planejamento e gestão das ações, pelo qual se busca a melhoria de qualidade dos serviços públicos, exige uma estreita integração [...] com o Orçamento da União e os planos das unidades da Federação.

Diante do exposto, propõe-se veto ao art. 3º, e respectivos parágrafos, por contrariar o interesse público. (grifo nosso)”

Retornando-se ao raciocínio, faz-se interessante perceber que o mandamento constitucional não encerra os cuidados acerca da elaboração da peça de planejamento considerada. Oliveira⁴ considera em estudo anterior:

“Ainda a participação popular tem sido incentivada, e conforme legislação federal de caráter complementar à Constituição, tal participação é condição para a apreciação do documento de planejamento de médio prazo pelo Poder Legislativo, conforme se pode inferir do texto da Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, alcinhada “Estatuto das Cidades”, conforme segue:

Capítulo I

Diretrizes Gerais [...]

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:[...]

⁴ OLIVEIRA, Gecileno Luiz de. **Integração entre os Instrumentos de Planejamento Orçamentário de Políticas Públicas.** Monografia apresentada para obtenção de certificação de conclusão de pós-graduação “lato sensu” em Administração Pública. UGF. Cachoeiro de Itapemirim, 2006. p. 20

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; [...]

Segundo os dispositivos legais especificados, segue o texto definindo:

Capítulo II

Dos Instrumentos da Política Urbana [...]

Seção I

Dos Instrumentos em Geral

Art. 4º Para os fins dessa lei, serão utilizados entre outros instrumentos:[...]

III; planejamento municipal, em especial:[...]

d) plano plurianual; [...]

f) gestão orçamentária participativa; [...]

Ainda preceitua o texto legal:

Capítulo IV

Da Gestão Democrática da Cidade

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual [...] como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Também se percebe referências ao planejamento plurianual no texto da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000 – alcunhada “Lei de Responsabilidade Fiscal”, a saber:

Capítulo IX

Da Transparência, Controle e Fiscalização

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos; orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; [...]

Parágrafo Único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos [...].”

ROCHA (2011, p. 172) amplia o raciocínio acerca da participação popular nos processos de políticas públicas, ao destacar as origens recentes da mesma. Assim, explana o autor:

De fato, o recente processo de democratização política no Brasil foi caracterizado pela notável capacidade de mobilização de diversos setores da sociedade civil, que reivindicavam seu direito de participação política. Para além das instituições da democracia representativa, atores filiados a

correntes ideológicas diferenciadas demandavam a adoção de espaços compartilhados de deliberação sobre decisões de políticas públicas entre a sociedade civil e o poder público. [...] A Constituição Federal de 1988, ao definir a obrigatoriedade da adoção de espaços de participação em diversas áreas de políticas públicas, é expressão dessa tendência. Assim, nas últimas décadas, temos a difusão de experiências de democracia participativa nos diversos níveis de governo. [...] Seja por exigência constitucional, seja pela decisão e criatividade dos atores locais, a consolidação de tais experiências torna-se aspecto central da institucionalização democrática brasileira recente.

Percebe-se, pois, que a elaboração de instrumento de planejamento de metas de governo constitui constante preocupação do legislador. As ações de governo e seu impacto junto à sociedade perpassam do simples exercício de prerrogativa de competência legal até atingir a manutenção da capacidade fiscal positiva do ente público, bem como da materialização do desejo manifesto da parcela da sociedade diretamente beneficiada; por meio de execução de ações que gerem resultados concretos, mensuráveis, desejados por todos e que possam ser custeadas pelo ente público sem desequilíbrio das contas governamentais. Tal é a leitura conjunta dos artigos percorridos da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Estatuto das Cidades.

Desnecessário dizer, por fim, que a execução do Plano Plurianual transformado em lei insere-se no contexto fiscal e financeiro da Administração Pública e, portanto, está afeito aos sistemas existentes de controle dos atos da administração governamental.

Também a capacidade do Poder Legislativo em âmbito municipal para apresentar emendas à peça de planejamento encontra amparo legal – haja vista o processo legislativo consagrado pelo ordenamento constitucional, tanto em caráter geral como em específico às Finanças Públicas.

Veja-se texto da atual Carta Magna da República Federativa Brasileira:

“Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República[...] terão início na Câmara dos Deputados.

[...]

Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra[...]

Parágrafo único. Sendo o projeto emendando, voltará à Casa iniciadora.

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual[...] serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

[...]

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta Seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.”

Claro está que por relevante interesse público e por força do disposto no instrumento constitucional e na Lei Complementar de Direito Financeiro Público, tal capacidade para proposição de emendas aos projetos de leis orçamentárias encontra limites, não podendo ser irrestrita.⁵ FIGUEIREDO e LIMONGI (2000, p. 75) evidenciam o fato ao chamar a atenção para que “Even where the powers of the legislature were broadened, namely, in the area relative to budgetary and tributary issues, Congress’ new powers cannot be overestimated.”(sic)

b) A Construção da Hipótese

O presente estudo parte da construção da hipótese seguinte: o Poder Legislativo apresenta Emenda Modificativa a Projeto de Lei, de autoria do Executivo Municipal, o qual dispõe sobre Plano Plurianual e cujos artigos tratam, entre os demais termos necessários, da elaboração e envio de relatório anual de prestação de informações e avaliação da gestão dos programas de governo e do atingimento de metas.

De conformidade com a idéia em construção, veja-se o pensamento da emenda apresentada pelo legislador local para artigo existente no projeto original: “As avaliações dos programas e ações constantes do Plano Plurianual serão encaminhados ao Poder Legislativo Municipal para aprovação e homologação”(grifo nosso)

Antes de considerações maiores, admite-se o conteúdo de parágrafo seguinte do mesmo artigo, o qual manteve a redação original da proposição do Poder Executivo e que determina: “O Poder Executivo enviará ao Poder Legislativo Municipal, até o último dia útil do mês de maio, Relatório de Avaliação do Plano Plurianual[...]”

Pode-se perceber a repetição de idéias quando do confronto dos textos acima. A determinação do Poder Executivo em demonstrar o resultado da gestão dos programas e ações do governo repete-se na emenda proposta pela Casa de Leis do Município, sendo os termos “aprovação e homologação” o ponto sobre o qual se indaga e desenvolve o presente trabalho.

Ainda maiores considerações podem ser elaboradas sobre a Proposta de Emenda Modificativa apresentada, como se passa a discorrer.

Um primeiro entendimento conceitual mostra-se importante. Considera-se o Plano Plurianual como instrumento de planejamento de governo de médio prazo com alcance temporal de

⁵ Constituição Federal, de 1988. Art. 166, § 3º e Lei Federal 4.320, de 1964. Art. 33.



quatro exercícios, o qual busca demonstrar para a sociedade a visão de governo dos problemas e soluções possíveis de serem enfrentados – em outros termos, a intenção da atuação do governo para o período a que se refere.

Nos dizeres de Vainer et al⁶:

“[...]a metodologia aqui apresentada considera dois elementos essenciais para o PPA: a Base Estratégica e os Programas.

[...]

-A elaboração da Base Estratégica[...] compreende:

Avaliação da situação atual e perspectivas para a ação municipal sobre a cidade[...] baseada em estudo dos problemas e das potencialidades da cidade[...]”(grifo nosso)

Por isso mesmo, destaca fragmento do projeto de lei: “Os valores consignados no Plano Plurianual para programas e ações são referenciais e não se constituem em limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias e em seus créditos adicionais”

Deste primeiro raciocínio, entende-se que o Plano Plurianual organiza a intenção do governo em programas demonstrados por ações e metas físicas e financeiras com suporte em cenário econômico projetado e que tais ações serão utilizadas para a composição das posteriores diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais. É o que diz o texto do projeto de Lei considerado, dentro da hipótese proposta, como objeto de estudo:

“As Estratégias da Administração Pública Municipal no período [...] são as demonstrados nos anexos desta Lei”

“A codificação e titulação dos Programas e Ações Orçamentárias definidas neste Plano Plurianual serão aplicadas nas leis orçamentárias e em seus créditos adicionais[...]”

A atuação do governo ficou, portanto, demonstrada à Casa de Leis e com força de instrumento legal, norteará o governo quando da elaboração e execução dos orçamentos anuais que serão apreciados e acompanhados pelo Poder Legislativo Municipal.

Ponto interessante à questão presente trata da Transparência da Gestão junto à sociedade. Demonstramos, em termos sucintos, o que seja transparência conforme entendimento corrente:

“Assim, a transparência fiscal se revela como um mecanismo democrático que busca o fortalecimento da cidadania, servindo de pressuposto ao controle social e forma de valorar e tornar mais eficiente o sistema de controle das contas públicas, na medida em que enfatiza a obrigatoriedade de informação ao cidadão sobre a estrutura das funções de governo, os fins da política fiscal adotada, qual a orientação para elaboração e execução dos planos de governo[...]

⁶ VAINER, Ari et al. **Gestão Fiscal Responsável. Simples Municipal: Plano Plurianual Manual de Elaboração**, 1ª ed. Brasília: BNDES, 2001.p.21

A transparência fiscal é exigência de pura essência democrática.”⁷

Neste caso, a transparência dos atos de governo fica assegurada, nos termos do artigo e parágrafos do projeto de lei em estudo, já referenciados ao início do texto e novamente demonstrados:

“Art. 4º O Plano Plurianual [...] será anualmente avaliado.

[...]

§2º As avaliações dos programas e ações constantes do Plano Plurianual serão encaminhados ao Poder Legislativo Municipal para aprovação e homologação.⁸

§ 3º O Poder Executivo enviará ao Poder Legislativo Municipal, até o último dia útil do mês de maio, Relatório de Avaliação do Plano Plurianual [...]”

Art. 5º [...]

§ 2º As informações relativas às execuções orçamentárias e financeiras decorrentes do presente Plano Plurianual serão disponibilizadas em página eletrônica oficial nos termos da Lei Complementar 135, de 27 de maio de 2009”(sic)

A referida Lei Complementar 131, de 2009 determina “a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”⁹

A transparência dos atos de gestão junto à sociedade e ao controle externo está, conforme demonstrado, amplamente assegurada nos textos do projeto de lei original, não cabendo qualquer átimo de pensamento que ponha tal afirmação no tenebroso universo da dúvida.

As assertivas e o raciocínio acerca da transparência – entendida em suas concepções estritamente técnicas bem como em seu sentido amplo – fazem-se importantes se levarmos em consideração os mandamentos constitucionais acerca do controle dos atos da Administração.

Veja-se a Constituição Federal acerca do tema, em seção específica:

“Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial[...] quanto à legalidade, legitimidade, economicidade[...] será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.(EC nº 19/98)

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

⁷ MILESKI, Hélio Saul. **Transparência do Poder Público e sua Fiscalização**. In Interesse Público Especial – Responsabilidade Fiscal. Ano 4. Volume Especial. Porto Alegre: Notadez, 2002. p.27

⁸ Conforme a Emenda Modificativa ao Projeto de Lei em comentário.

⁹ BRASIL. **Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009**. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp131.htm>>. Acesso em 10 de dezembro de 2009.



I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar da data de recebimento;”

Em caminho de mesmo sentido à Constituição Federal, segue a Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro, a saber: Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964. Cumpre ressaltar que os institutos da Lei, anterior à promulgação da Carta Magna, foram por esta última abraçados, de tal forma que não houve revogação das normas de direito de finanças aplicáveis ao setor público nela insculpidas. Já aponta Oliveira¹⁰ em trabalho acerca da integração entre peças de planejamento de governo, conforme segue:

“Dessa forma, a lei complementar que institui normas gerais de direito financeiro aplicável à União, Estados, Distrito Federal e Municípios data de 17 de março de 1964 e a Assembléia Constituinte da Carta Magna de 1988 encampa as diretrizes estabelecidas pelo diploma legal [referido]”

Em artigo específico, define o referido diploma legal de caráter complementar à Constituição Federal:

*“Art. 82. O Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou Leis Orgânicas dos Municípios.
§ 1º As contas do Poder Executivo serão submetidas ao Poder Legislativo com parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.”(grifo nosso)*

Parece oportuno sedimentar este ponto com exposição maior de autores acerca de tais tópicos. Costa Reis e Machado Jr.¹¹ desenvolvem o dispositivo legal acima, explanando:

*“[...] essa prestação de contas [...] terá seguinte conteúdo: relatório geral da Administração governamental demonstrações orçamentárias, contábeis e financeiras[...]
Dessa forma, a prestação de contas estará atendendo a uma das reivindicações [...] que é a transparência.
[...] verifica-se que cabe ao Tribunal de Contas a incumbência de opinar previamente sobre as contas do Poder Executivo e que serão encaminhadas ao Poder Legislativo para julgamento. Esta determinação vem ao encontro daquele mandamento da Constituição do Brasil, no sentido de o controle externo ser exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas[...]
Ao Tribunal de Contas [...] cabe a incumbência de auxiliar o Legislativo no exercício das atividades de fiscalização financeira e orçamentária, em virtude das disposições contidas no art. 71 e §§ da Constituição do Brasil, combinados com a Constituição do Estado e a Lei Orgânica dos*

¹⁰ OLIVEIRA, Gecileno Luiz de. **Integração entre os Instrumentos de Planejamento Orçamentário de Políticas Públicas**. Monografia apresentada para obtenção de certificação de conclusão de pós-graduação “lato sensu” em Administração Pública. UGF. Cachoeiro de Itapemirim, 2006. p. 47

¹¹ COSTA REIS, Heraldo e MACHADO JR., J. Teixeira. **A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 32º ed. IBAM: 2008. p 175-178.

*Municípios e agora pela LC nº 101/2000, conforme dispõe o seu art. 57 e §§ respectivos*¹².”

“O Tribunal de Contas, desde que não transcenda a sua competência e as Leis, pode expedir normas de controle externo para exercer com eficiência as atividades para a qual foi designado. Pode solicitar documentos ou demonstrações para o fim de esclarecer dúvidas, ou que sirvam para instruir prestações de contas ou outros relatórios de natureza financeira ou orçamentária.”

“Com a determinação contida no §1º do art. 31 da Constituição do Brasil, o controle externo é exercido pela Câmara Municipal, com o auxílio do órgão estadual incumbido dessa atividade [Tribunal de Contas do Estado]”

Pode-se trazer ao conhecimento as disposições do Tribunal de Contas da União acerca de Prestação de Contas Anual do Presidente da República. Vale lembrar que por simetria constitucional, são cabíveis disposições análogas – vez que faz-se necessário consideração das características peculiares do ente federativo alcunhado município.

Exemplificativamente, vejam-se as disposições emanadas do Tribunal de Contas da União¹³:

CAPÍTULO II

APRECIÇÃO DAS CONTAS DO GOVERNO DA REPÚBLICA

Art. 221. O Tribunal de Contas da União apreciará as Contas do Governo da República, mediante pareceres prévios a serem elaborados em sessenta dias a contar da data de seu recebimento.

§ 1º As Contas do Governo da República incluirão as contas prestadas pelo Presidente da República[...]

§ 2º As contas prestadas pelo Presidente da República consistirão nos balanços gerais da União e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 5º do art. 165 da Constituição Federal.[...]

Art. 222. O Tribunal estabelecerá em ato normativo específico a forma de apresentação do relatório que acompanha as contas prestadas pelo Presidente da República, elaborado pelo órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo.[...]

Art. 224. O relator, além dos elementos contidos nas contas prestadas, poderá solicitar esclarecimentos adicionais e efetuar, por intermédio de unidade própria, levantamentos, auditorias ou acompanhamentos que entenda necessários à elaboração do seu relatório.[...]

Art. 228. [...]

§ 2º O relatório, que acompanhará os pareceres prévios, conterá informações sobre:

I – o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, eficiência e economicidade, bem como o

¹² Art. 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.

¹³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Boletim do Tribunal de Contas da União. V.25, n. 37, Brasília, TCU. 1992. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/BTCU_ESPECIAL_01_DE_13_02_2007.pdf> Acesso em 18 dez 2009.

atingimento de metas e a consonância destes com o plano plurianual[...] e com a lei de diretrizes orçamentárias;

Art. 229. O Tribunal restituirá ao Congresso Nacional as Contas do Governo da República acompanhadas dos pareceres prévios aprovados pelo Plenário, do relatório apresentado pelo relator e das declarações de voto emitidas pelos demais ministros e auditores convocados.[...](grifos nossos)

Parece, dessa forma, bastante razoável que Tribunal de Contas de Estado emita Resolução sobre Regimento Interno que contemple disposições acerca de Prestação de Contas Anual de Prefeitos nos moldes acima demonstrados como exemplificação. Mesmo para consideração do princípio jurídico da analogia – segundo o qual para casos concretos que possuam semelhanças podem ser aplicados entendimentos e julgados anteriormente firmados – parece ser bastante razoável imaginar que a determinação de regras para as prestações de contas anuais de prefeitos sigam moldes similares.

A explanação por último realizada tem por objetivo evidenciar o texto da Emenda Modificativa em hipótese construída quando diz que “as avaliações dos programas e ações [...]serão encaminhados ao Poder Legislativo Municipal para aprovação e homologação”(grifo nosso).

Tal colocação de termos parece confundir-se com a necessária prestação de contas anual a ser elaborada pelo Poder Executivo Municipal. Para tal prestação de contas, por força constitucional, cabe apreciação e aprovação do órgão de controle externo – o qual materializa-se pela Câmara Municipal. A aprovação de Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual – ou relatório de execução dos programas e ações do governo – se não compuser a Prestação de Contas Anual obrigatória, escapa das atribuições do Poder Legislativo Municipal para julgamento de contas com base em parecer prévio emitido por competente tribunal de contas de estado. Portanto, pela base legal exposta, o Poder Legislativo na hipótese construída parece correr contra a própria Constituição Federal quando se derroga atribuições que não lhe são típicas pela Carta Maior da Nação.

Assim sendo, a própria essência da aprovação do referido documento parece saltar alienígena ao processo de controle externo, se não compõe a relação de documentos necessários à emissão do Parecer Prévio sobre a Prestação de Contas Anuais encaminhada à Câmara Municipal.

Vejam-se, a esse respeito, as nobres lições de Costa Reis e Machado Jr.¹⁴:

¹⁴ COSTA REIS, Heraldo e MACHADO JR., J. Teixeira. 2008. p 175-176.

“O assunto é de relevância para a vida pública de nossas comunas. Exatamente para evitar intromissão da política partidária, é que a Constituição procurou trazer ao pleito a presença de um Tribunal que, por princípio, deve agir de forma independente, preservando, contudo, a soberania do órgão popular, que é o Poder Legislativo de qualquer esfera governamental”

“Compete pois, exclusivamente, ao Legislativo julgar as contas [...] apresentadas pelo Executivo, com base no parecer técnico prévio emitido pelo Tribunal de Contas[...]

Na verdade, será muito difícil que as paixões políticas locais possam se sobrepor a um conjunto de documentos que exprima realmente a situação financeira e econômica da entidade, bem como, mais difícil ainda, que rejeitem um bem elaborado e honesto parecer técnico.”

SAIEGH (2010, p. 4) expõe pensamento interessante:

“[...] em una legislatura constructiva, la supervisión efectiva de la ejecución de las medidas tomadas debería aumentar la probabilidad de que las mismas cumplan con los objetivos previstos, en lugar de llevarse a cabo en beneficio de individuos, grupos o sectores específicos.”

SANTANA JÚNIOR *apud* ANDRADA e BARROS(2010, p.56), acrescenta que:

Verifica-se a importância do Parecer Prévio como fonte de informação mais independente, elaborada por um órgão técnico e autônomo, que tem como incumbência auxiliar o Poder Legislativo na tarefa de controle externo, visando à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público.

Ainda em relação ao assunto, vale dizer que a citada “soberania do órgão popular, que é o Poder Legislativo” está na salvaguarda da Lei, uma vez que esta o capacita para a rejeição da Prestação de Contas Anual¹⁵, mesmo com parecer prévio positivo, quando do atendimento de determinadas condições legais, a saber: por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. Logo, não está o Legislativo Municipal à mercê dos ditames de órgão externo – mas, pelo contrário, sustentado e fortalecido pelo conhecimento técnico de órgão instituído por Constituição Federal (Tribunal de Contas de Estado).

Assim sendo, urge-se evitar a possível confusão entre o documento referido em Proposta de Emenda Modificativa e a competência legislativa para apreciação e julgamento das Contas do Executivo se não se tratar de peça a compor a Prestação de Contas Anual conforme Resolução do Tribunal de Contas e vez que em nada prejudica a necessária transparência dos atos da gestão. Para o caso específico em comentário, a transparência vem garantida por termo imediatamente anterior ao modificado, bem como pelo último artigo do projeto de lei em hipótese – os quais garantem ao Poder Legislativo Municipal local o conhecimento do

¹⁵ Capacidade essa nos termos do art. 31 § 2º da Constituição Federal de 1988 e, por simetria constitucional, passível de ser inserta em Lei Orgânica Municipal.

teor do Relatório Anual de Avaliação das ações do governo, bem como dos atos orçamentários e financeiros do Plano Plurianual derivados e consubstanciados em orçamentos anuais posteriores.

4. Conclusão

A capacidade dos legislativos municipais em suplementar a lei superior ou legislar sobre assuntos de interesse local – conforme garantia constitucional – não deve, portanto, ser analisada ou considerada em um universo isolado de idéias e estudos. Conforme é notório, todo instituto legal compõe um sistema de leis que tem por objetivo dar força de concretização a valores socialmente aceitos. Tal concretização ou obrigação de fazer ou abster-se de ato é sustentada pelo poder coercitivo do Estado.

Assim sendo, a edição de normas deve manter a fluidez e harmonia do sistema legal pré-existente. Não pode a norma ser editada como se fosse isolada das demais. A pensar e agir assim, as normas não manteriam a ordem social mas, pelo contrário, criariam espaços de pelepas e culminariam em falha do Estado de Direito.

Para o caso recorrido, a construção de mandamentos de controle dos atos públicos em caráter municipal deve vir em harmonia com existente sistema de controle externo dos atos de gestão pública, bem como os recentes mecanismos de controle social. Deve-se, portanto, manter e fortalecer o papel dos legislativos municipais como órgão de controle externo e propiciar que as Câmaras Municipais possam desenvolver o ainda em construção sistema de controle social. De fato, também os sistemas de controle existentes, a saber: os mecanismos de controle externos, controle interno à Administração e controle social não guardam caráter de hierarquia entre si. Antes, complementam-se e em suas características próprias, constituem um sistema maior de resguardo da sociedade contra abusos dos órgãos de Estado e em mesmo nível, constituem importante meio de consecução do fim maior do Governo: o atendimento das necessidades sociais coletivas.

Portanto, os legislativos municipais possuem importante papel no sistema de controle dos atos da Administração Pública. Tal participação conta com o amparo do texto constitucional vigente. Assim sendo, claro está que a edição de regras de controle dos atos públicos a ser exercido por órgão legislativo municipal deve ter por base o conhecimento dos mecanismos já instituídos. Sobretudo no que se referem aos gastos de governo, todo o sistema de Direito Financeiro Público e os mecanismos de aplicabilidade do mesmo devem ser estritamente observados.

Dessa forma, toda a sistemática de controle já adotada pelos órgãos constitucionais de controle da Administração Pública e que dão suporte técnico ao papel das Câmaras de Vereadores deve ser considerada caso legislativos locais busquem a instituição de mecanismos próprios de controle dos atos de gestão do Poder Executivo.

A hipótese construída neste estudo trata de caso em que o Poder Legislativo Municipal buscou procedimento novo de controle ao propor, em lei de Plano Plurianual, a aprovação e homologação de relatório de execução dos programas de governo – sendo este relatório proposição original do Executivo. Portanto, a dúvida foi suscitada quando dos termos “aprovação e homologação” do relatório anual de avaliação dos programas do Plano Plurianual.

A busca das prerrogativas constitucionais das Câmaras locais e o estudo das disposições à Carta Maior acerca de controle externo dos atos públicos conduziram ao pensamento final de que às Câmaras Municipais atribui-se o julgamento e aprovação da Prestação de Contas Anual da Administração com base em parecer prévio a ser emitido pelo competente Tribunal de Contas de Estado.

Foi ainda percebida a manutenção da autonomia das Câmaras para o exercício de tal atribuição, já que o próprio texto da Carta Maior admite a rejeição do parecer prévio e da Prestação de contas Anual por dois terços das Câmaras de Vereadores. Entende-se, pois, que a disposição de fundamentação em parecer prévio de contas municipais a ser emitido por Tribunal de Contas de Estado visa subsidiar os legislativos municipais com o conhecimento técnico e imparcial de órgão maior de controle externo.

Ainda, para a hipótese construída, foi esclarecido ser a transparência dos atos da gestão assegurada pela própria iniciativa do Poder Executivo, ao se atribuir obrigatoriedade de elaboração de relatório anual de avaliação da execução dos programas de governo e que tal relatório deverá ser encaminhado ao legislativo local dentro de prazo fixado. Portanto, também a participação do órgão eletivo local foi garantida e fortalecida.

Entende-se, desse modo, que a avaliação de relatórios acerca de programas de governo deve, por medida de tecnicidade e prudência, ser submetida ao órgão maior de controle dos atos públicos – tribunal de contas de estado, dentro das atribuições constitucionais que lhes são requeridas.

Dessa forma, estaria o Poder Legislativo local fundamentado em bem elaborado parecer prévio de cunho técnico e imparcial – estando ainda o órgão eletivo local livre de partidarismos ou paixões para a decisão do assunto, o qual se reveste de relevante interesse à



população. Ainda, dessa forma, evita-se que dois julgamentos incidam sobre a mesma matéria, qual seja, a obrigatória prestação de contas anual. Evita-se, ainda, situação de pendência judicial, já que a lesão ou ameaça ao direito constitui objeto de apreciação pelo Poder Judiciário nos termos da Constituição Federal e que por ilegal entende-se a apreciação de contas de prefeito municipal sem o Parecer Prévio do Tribunal de Contas (ANDRADA e BARROS, 2010, p. 59).

5. Referências Bibliográficas

ANDRADA, Antônio Carlos Doorgal; BARROS, Laura Correa de. **O Parecer Prévio como instrumento de transparência, controle social e fortalecimento da cidadania.** Rev. do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. out/nov/dez 2010. v.77, n. 4, ano XXVIII.

ASSIS, Marluce Maria Araújo; VILLA, Tereza Cristina Scatena. **O controle social e a democratização da informação: um processo em construção.** Rev. Latino-Am. Enfermagem, Ribeirão Preto, v. 11, n. 3, June 2003 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-11692003000300017&lng=en&nrm=iso>. access on 05 July 2011. doi: 10.1590/S0104-11692003000300017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 56/2007 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 464 p.

_____. **Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009.** Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LCP/Lcp131.htm>>. Acesso em 10 de dezembro de 2009.

_____. **Mensagem de Veto 627, de 04 de maio de 2000.** Razões de Veto Parcial ao Projeto de Lei nº 4, de 2000 (Complementar). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/Mensagem_Veto/2000/Vep101-00.htm> Acesso em 11 de janeiro de 2000.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew. **Poder de decreto: Chamando os tanques ou usando a caneta?**. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 13, n. 37, June 1998 . Available from < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-690919980002000009&lng=en&nrm=iso>. access on 30 June 2011. doi: 10.1590/S0102-690919980002000009.

COLAUTTI, Carlos E.. **La Delegación de Facultades Legislativas**. Ius et Praxis, Talca, v. 7, n. 2, 2001 . Disponible en < http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-001220010002000002&lng=es&nrm=isso>. accedido en 21 jun. 2011. doi: 10.4067/S0718-001220010002000002.

COSTA REIS, Heraldo e MACHADO JR., J. Teixeira. **A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 32º ed. IBAM: 2008.

FERREIRA DOS SANTOS, Carlos Nelson. **A desordem é só uma ordem que exige uma leitura mais atenta**. In Revista de Administração Municipal. Ano 54 Nº 271 Julho/Agosto/Setembro/2009 IBAM.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Constitutional change, legislative performance and institutional consolidation**. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, n. spe1, 2000 . Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-690920000005000006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 16 jun. 2011. doi: 10.1590/S0102-690920000005000006.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. **As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local**. Opin. Publica, Campinas, v. 11, n. 2, out. 2005. Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-627620050002000003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 16 jun. 2011. doi: 10.1590/S0104-627620050002000003.

LOPES, José Rogério. **"Exclusão social" e controle social: estratégias contemporâneas de redução da sujeitidade.** Psicol. Soc., Porto Alegre, v. 18, n. 2, ago. 2006 . Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-71822006000200003&lng=pt&nrm=isso >. Acesso em 05 jul. 2011. doi: 10.1590/S0102-71822006000200003.

LOPEZ, Felix G.. **A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama.** Rev. Sociol. Polit. [online]. 2004, n.22, pp. 153-177. ISSN 0104-4478. doi: 10.1590/0104-44782004000100012.

MILESKI, Hélio Saul. **Transparência do Poder Público e sua Fiscalização.** In Interesse Público Especial – Responsabilidade Fiscal. Ano 4. Volume Especial. Porto Alegre: Notadez, 2002.

OGUISSO, Taka; SCHMIDT, Maria José. **Sobre a elaboração das normas jurídicas.** Rev. esc. enferm. USP, São Paulo, v. 33, n. 2, June 1999 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0080-62341999000200009&lng=en&nrm=iso>. access on 30 June 2011. doi: 10.1590/S0080-62341999000200009.

OLIVEIRA, Gecileno Luiz de. **Integração entre os Instrumentos de Planejamento Orçamentário de Políticas Públicas.** *Monografia apresentada para obtenção de certificação de conclusão de pós-graduação "lato sensu" em Administração Pública.* UGF. Cachoeiro de Itapemirim, 2006. Obra publicada na Biblioteca Digital Portal Domínio Público do Ministério da Educação. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=214747> Acesso em: 09 out 2012.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil.** Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 19, n. 38, fev. 2011 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000100011

[&lng=pt&nrm=isso](#)>. acessos em 16 jun. 2011. doi: 10.1590/S0104-44782011000100011.

SAIEGH, Sebastian M.. **¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo?** *Una evaluación Del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones*. Polít. gob, México, v. 17, n. 1, 2010 . Disponível em <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372010000100001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 16 jun. 2011

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Boletim do Tribunal de Contas da União. V.25, n. 37, Brasília, TCU. 1992. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/normativos/BTCU_ESPECIAL_01_DE_13_02_2007.pdf> Acesso em 18 dez 2009.

VAINER, Ari ett al. **Gestão Fiscal Responsável**. *Simples Municipal: Plano Plurianual Manual de Elaboração*, 1ª ed. Brasília: BNDES, 2001.

