



Porto Alegre, 10 de agosto de 2022.

Informação nº 2.451/2022

Interessado: Município de [...] /RS – Poder Legislativo.
Consultante: [...]
Destinatário: Presidente da Câmara Municipal de Vereadores.
Consultores: Vanessa Marques Borba e Bartolomê Borba.
Ementa: 1. Pedidos de informações do Legislativo, direito que tem amparo no exercício do poder-dever de fiscalização externa, previsto no artigo 31 da Constituição da República. Necessidade de especificação e motivação dos pedidos. 2. Análise de pedido feito pelo Legislativo que não atende ao requisito da motivação, pois invoca, genericamente, o exercício da função fiscalizadora. Considerações.

Por meio de consulta escrita, registrada sob nº 48.498/2022, é solicitada análise da seguinte questão:

[...]

Passamos a considerar.

1. A consulta versa sobre pedido de informação do Legislativo no exercício de sua função de fiscalização externa, outorgado pelo artigo 31 da Constituição da República que estabelece que *“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.”*

De fato, ao Poder Legislativo é dado o poder-dever de fiscalizar a Administração Pública Municipal, o que é feito por meio do exercício do



controle externo quanto aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, como prevê o art. 70 da Constituição da República¹:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

O mestre Hely Lopes Meirelles, ao tratar da função de fiscalização da Câmara, ensina:

A função de controle e fiscalização da Câmara sobre a conduta do Executivo tem caráter político-administrativo e se expressa em decretos legislativos e resoluções de plenário, alcançando unicamente os atos e agentes que a Constituição Federal, em seus arts. 70-71, por simetria, e a lei orgânica municipal, de forma expressa, submetem à sua apreciação, fiscalização e julgamento. No nosso regime municipal o controle político-administrativo da Câmara compreende a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, através do julgamento das contas do prefeito e de suas infrações político-administrativas sancionadas com cassação do mandato.²

¹ Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16ª ed. - São Paulo: Malheiros Editores, 2008. P. 620-621.

2. Portanto, é incontestável o poder-dever de fiscalização externa do Legislativo, como dito antes, a este outorgado através do artigo 31 da Constituição da República, que tem como um dos instrumentos para a sua efetivação os pedidos de informações, o que justifica, portanto, que o Legislativo solicite ao Executivo documentos e informações a fim de exercer com efetividade essa função.

É nesse sentido que José Afonso da Silva³ refere:

A atividade fiscalizadora da Câmara efetiva-se mediante vários mecanismos, expedientes e procedimentos, culminando com o julgamento das contas anuais do Prefeito e da Mesa. Em geral, os meios de que se serve a Câmara para o exercício da função fiscalizadora são:

I – o pedido de informações ao Prefeito sobre fato relacionado com matéria em tramitação na Edilidade ou sobre fato sujeito à sua fiscalização, e que o Prefeito é obrigado a prestar no prazo previsto;

[...]

Assim, compete ao Prefeito, no prazo previsto na Lei Orgânica, atender aos pedidos de informações protocolizados pela Câmara Municipal, desde que se caracterizem como exercício da função fiscalizadora do Legislativo, sob pena de cometimento da infração político-administrativa prevista no art. 4º, XIV, do Decreto-Lei nº 201/1967.⁴ É o que estabelece a Lei Orgânica do Município ao definir as competências do Prefeito:

Art. 67 Compete privativamente ao Prefeito:

XIV - prestar à Câmara Municipal, dentro do prazo de quinze dias, as informações solicitadas sobre fatos relacionados ao

³ SILVA, José Afonso da. Manual do Vereador. 3ª – São Paulo: Malheiros Editores, 1997. p. 98.

⁴ Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

[...]

III - Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;



Poder Executivo e sobre matéria legislativa em tramitação na Câmara ou sujeita à fiscalização legislativa;

E recepcionando a infração político-administrativa prevista no Decreto-Lei nº 201/1967:

Art. 70 São infrações políticos - administrativas do Prefeito e do Vice-Prefeito, sujeitas ao julgamento pela Câmara de Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

II - deixar de atender, no prazo legal, os pedidos de informações da Câmara Municipal;

3. Entretanto, para que os pedidos de informações se constituam em exercício da função fiscalizadora devem atender a alguns requisitos para que se harmonizem com o princípio da independência entre os Poderes, como a necessidade de aprovação pelo Plenário, art. 47 da Constituição Federal e arts. 16, VI e art. 43, V, da Lei Orgânica⁵, e atender a alguns princípios que devem pautar toda a atividade administrativa, de qualquer dos poderes.

Assim, os pedidos de informações devem ser, sempre, específicos (não há como atender requerimentos genéricos) e motivados pelo interesse público (requisito de todos os atos administrativos), sob pena de se desviarem de sua finalidade institucional.

Sempre que houver irregularidade concreta ou mesmo indício seguro de tal situação, poderá e deverá a Câmara, no exercício do dever de fiscalizar, encaminhar pedido de informação ao Executivo, portanto, sempre, específico e motivado.

⁵ Art. 16 Dependerá de voto favorável da maioria absoluta da Câmara de Vereadores a deliberação sobre as seguintes matérias:

[...]

VI - aprovação de pedidos de informações ao Executivo Municipal;

Art. 43 Serão objeto, ainda, de deliberação da Câmara Municipal, na forma do Regimento Interno:

[...]

V - pedidos de informações.



A toda evidência, se não fosse necessário justificar e motivar os pedidos de informação, restaria ao Legislativo a possibilidade de solicitar, genérica e reiteradamente, as mais variadas espécies de informações e cópias de documentos, o que caracterizaria a subordinação total de um Poder ao outro e, certamente, implicaria em grave afronta ao princípio constitucional, que é o da independência e harmonia entre os Poderes e, também, às prerrogativas dos respectivos Chefes, consubstanciados nos artigos 5º, 8º, 10 e 82, II e XXI, da Constituição Estadual e artigo 2º da Constituição Federal. Tal princípio que fundamenta a distribuição de competências entre os poderes e a hierarquia entre seus órgãos é intocável, tanto que está protegido até mesmo de iniciativa de emenda constitucional que pretenda abolí-lo, colocado que está como cláusula pétrea, no § 4º do art. 60 da Constituição da República⁶.

4. O princípio da divisão dos poderes se caracteriza pela divisão das atribuições das funções governamentais (legislativa e executiva, no caso dos Municípios) a diferentes órgãos, consagrando a descentralização do poder público. Essa divisão esteia-se em dois fundamentos principais: (a) *a especialização funcional*, ou seja, cada órgão ao qual são atribuídas determinadas funções é especializado para o desempenho das mesmas, e (b) *a independência orgânica*, que significa que, além da especialização funcional, é mister que cada órgão seja efetivamente independente um do outro, ausente quaisquer meios de subordinação.

Essa divisão garante a independência e harmonia dos Poderes que, como afirma SILVA (2005, 110)⁷:

⁶ § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24ª ed.. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 110-111.

A *independência dos poderes* significa: (a) que a investidura e a permanência das pessoas num dos órgãos do governo não dependem da confiança nem da vontade dos outros; (b) que, no exercício das atribuições que lhes sejam próprias, não precisam os titulares consultar os outros nem necessitam de sua autorização; (c) que, na organização dos respectivos serviços, cada um é livre, observadas apenas as disposições constitucionais e legais; [...]

[...]

A *harmonia entre os poderes* verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito.

[...] Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo, se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que, aliás, integra o mecanismo), para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescentam atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro. [sic]

O pedido de informação previsto na Constituição Federal, mesmo sendo um direito do Legislativo, há de elevar, sempre, a independência e harmonia dos Poderes.

5. A Constituição Federal consagra o controle externo, a prestação de contas anual, as audiências públicas, ao passo que a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 – exige a publicidade mais ampla possível, inclusive pela internet, dos relatórios de gestão fiscal⁸. Denota-se,

⁸ Dentre tais regramentos, a Lei Complementar nº 101/2000 estabelece, no art. 55, que o Executivo deverá remeter ao Executivo, ao final de cada quadrimestre, relatório fiscal, que, nos termos do dispositivo retro, dever conter: “I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes: **a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas; b) dívidas consolidada e mobiliária; c) concessão de garantias; d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita; e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º; II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites; III - demonstrativos, no último quadrimestre: a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro; b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas: 1) liquidadas; 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41; 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa; 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados; c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38. § 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações**



portanto, que a legislação brasileira consagra formas próprias de exame dos atos dos gestores públicos, dentre os quais, das contas do Prefeito, nas quais se compreendem todos os atos praticados.

É pela Câmara de Vereadores, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, em momento e forma próprios, que tal controle externo é exercido.

Não cabe, portanto, o exame individual de algum precedente administrativo, salvo se houver certeza ou seguro indício de irregularidade, hipótese em que caberá o pedido de informação. Em síntese, não cabe a devassa.

6. Especificamente quanto ao pedido de informação objeto da consulta, de envio, pelo Executivo ao Legislativo, das *“planilhas contendo os dados referentes ao estágio probatório de todos os servidores chamados no último concurso realizado no município”*, não há indicação dos fatos que determinaram a solicitação das informações pelo Legislativo, visto que o pedido protocolizado pelo proponente limita-se a invocar como justificativa o “dever de fiscalização de acordo com art. 43 , inciso V, da Lei Orgânica, sem especificar qual a suspeita de irregularidade que fundamenta o pedido, mais adequadamente, sua razão.

Assim, em que pese a informação solicitada esteja, em regra, abarcada pelo exercício da função fiscalizadora, da forma como feito o pedido, sem a especificação do ato ou fato sob suspeita de irregularidade que o motiva, não está o Executivo compelido a atendê-lo, sob o risco de participar, ao atendê-lo, do desvirtuamento da finalidade de tais pedidos, que não pode ser instrumento de indevida devassa na administração pública, o que configura, como referido antes, uma afronta ao princípio da separação e da harmonia que deve prevalecer entre os Poderes.

relativas à alínea a do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III. **§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.** § 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51. § 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67”. (grifamos)

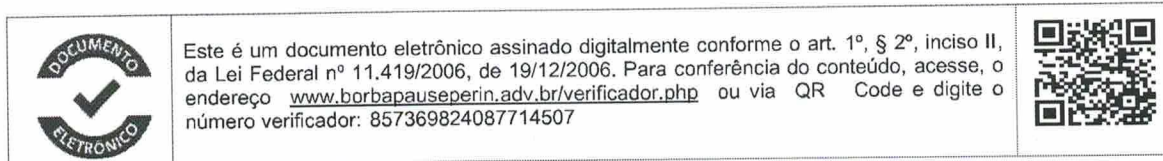


Por fim, é possível que o autor do pedido de informação o submeta, novamente, ao Plenário, desta vez especificando no seu requerimento a razão, a suspeita ou o indício de irregularidade que o fundamenta, o que, aprovado pelo Plenário pelo quórum de maioria absoluta, como exige o art. 16 da Lei Orgânica, poderá ser encaminhado ao Executivo.

São as informações que julgamos pertinentes à consulta formulada.⁹

Documento assinado eletronicamente
Vanessa Marques Borba
OAB/RS nº 56.115

Documento assinado eletronicamente
Bartolomê Borba
OAB/RS nº 2.392



⁹ Informamos que, de acordo com previsão contratual, cópia desta Informação Técnica será remetida ao Executivo.