

3



# O tamanho do município e o desempenho no exercício da função fiscalizadora<sup>1</sup>

Guilherme Wagner Ribeiro

Doutor em Ciências Sociais (PUC Minas) / Professor de Direito Constitucional da PUC Minas / analista legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

**Resumo:** O texto revela a existência da correlação entre o exercício da função fiscalizadora pelas câmaras municipais e o tamanho do município. Para isso, apresenta algumas diferenças entre o funcionamento dos legislativos locais e o nacional, em virtude da quantidade de membros que os integra. Identifica ou não a existência da mencionada correlação nos seguintes institutos: pedido de informação, convocação de autoridade municipal, denúncia de irregularidade no TCE, Comissão Parlamentar de Inquérito e audiência pública.

**Palavras-chave:** Poder Legislativo local / desempenho da função fiscalizadora – tamanho do município.

**Abstract:** *Aiming at showing the existence of a correlation between the exercise of the city council's oversight function and its territory size, the text lists a number of differences between the workings of the national legislature and the local ones, vis-à-vis their quantitative membership composition. It also elicits the existence or non-existence of the aforementioned correlation in the following institutions: information request, summoning of city authorities, irregularities reporting the State's Court of Auditors (TCE), Parliamentary Commission of Inquiry and public hearings.*

**Keywords:** *Legislative local / performance of control function – size of the municipality.*

## 1. Introdução

Este trabalho aborda a existência da correlação entre o tamanho do município e o desempenho de suas câmaras municipais no exercício da função fiscalizadora. O texto traz ainda, em caráter complementar, informações sobre a correspondência entre

o uso de alguns instrumentos de fiscalização e o equilíbrio entre maioria e minoria. A pesquisa se desenvolve em terreno de escassa bibliografia, uma vez que os trabalhos sobre o Legislativo no Brasil privilegiam o estudo do Congresso Nacional, em função da sua importância e da facilidade de acesso aos dados. As pesquisas sobre as câmaras municipais, como regra, realizam estudos de caso, sendo raros os trabalhos em perspectiva comparada. Ao focar a função fiscalizadora das câmaras municipais por essa ótica, esta pesquisa traz uma contribuição inovadora para a pesquisa legislativa no Brasil. O trabalho contribui também, ainda que de forma indireta, para a reflexão sobre federalismo brasileiro, já que também são poucos os estudos que examinam a correlação entre eficiência do poder público local e o tamanho dos municípios.

O texto, inicialmente, discute o que se entende por exercício da função fiscalizadora pelo Parlamento e aponta algumas diferenças entre o funcionamento do Poder Legislativo nacional e local no desempenho dessa função, para que o leitor não estenda automaticamente a este as informações e análises que dispõe sobre aquele, o que é relativamente comum. Em seguida, são prestadas informações acerca da metodologia adotada para, por fim, abordar alguns dos instrumentos para o exercício da função fiscalizadora – pedido de informação, CPIs, convocação de autoridades –, correlacionando-os com o tamanho do município.

## **2. A função fiscalizadora e suas especificidades locais**

O sentido aqui adotado para o exercício da função fiscalizadora não a restringe aos instrumentos que buscam a responsabilização dos agentes públicos, por eventual irregularidade identificada na gestão da coisa pública. O desempenho de tal função pode se limitar às medidas que exijam dos demais órgãos e Poderes, em especial, o Poder Executivo, a apresentação de justificativas públicas sobre as razões pelas quais determinado serviço público assume determinadas características, priorize determinada região, enfoque determinado público,

para citar alguns exemplos. Com frequência, o exercício da função fiscalizadora está vinculado à aplicação de sanção prevista na ordem jurídica, como a cassação, a recomendação ao indiciamento pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) ou a rejeição ou censura das contas do chefe do Poder Executivo. Os procedimentos para o exercício da função fiscalizadora encontram-se disciplinados na ordem jurídica, em especial na Constituição Federal (CF), e quando a sanção decorre do julgamento das contas, o auxílio do Tribunal de Contas é fundamental. Todavia, não se pode ater a compreensão do exercício da função fiscalizadora pelo Legislativo aos mecanismos sancionatórios, desconsiderando a importância do debate sobre as políticas públicas. Nesse sentido, a mera denúncia de uma irregularidade ou a crítica à ineficiência feita por parlamentares na tribuna das casas legislativas integram o exercício da função fiscalizadora.

Estamos, assim, de acordo com Luis Aguiar de Luque, para quem “a função de controle representa sobretudo uma função de informação, sendo a difusão de informativa onde reside a efetiva capacidade controladora do Parlamento” (LUQUE, 1997, p. 79). A difusão da informação está associada à repercussão social das atividades de controle legislativo, que se torna tanto um estímulo aos parlamentares para que as promovam quanto uma forma de ampliação de sua eficácia (MORILLO, 1997). Nesse contexto, a ausência de interesse da sociedade pelas ações de controle é um dos fatores apontados como responsáveis pela baixa eficácia da ação fiscalizadora do Poder Legislativo. Se as CPIs atraem os parlamentares, é porque essa ação lhes confere visibilidade. Certo é que a compreensão da função fiscalizadora dessa forma dissolve as fronteiras entre a *accountability* vertical e horizontal, porque o Poder Legislativo age, não raras vezes, provocado por determinados setores ou pelos meios de comunicação. Se as referidas formas de *accountability* forem tratadas de forma estanque, a abordagem encontrará sérias restrições explicativas, sobretudo quando se reconhece o Poder Legislativo como instância de mediação entre a sociedade e o Estado. Basta considerar que a oposição parlamentar frequentemente tenta sensibilizar a opinião pública acerca de suposta irregularidade no

Poder Executivo, evidenciando o nexo entre as referidas formas de *accountability*.

Considerando que a literatura brasileira sobre o exercício da função fiscalizadora pelo Poder Legislativo privilegia o exame do Congresso Nacional, convém chamar a atenção para alguns aspectos que afastam a possibilidade de extensão imediata das conclusões da referida literatura para o âmbito local, em virtude de suas especificidades. Por exemplo, para a maioria das câmaras municipais, não há que se falar em lideranças de bancada, já que o número de parlamentares dispensa essa figura. Da mesma forma, o papel das comissões se altera significativamente, uma vez que a discussão em um plenário com nove vereadores pode ser mais rica que nas comissões permanentes compostas de três parlamentares. O volume de matérias no Congresso Nacional, por sua vez, requer a definição de uma pauta, já que não há meios de se apreciarem todas as proposições em tramitação, o que não ocorre nos demais níveis da Federação, em que o número de projetos de lei é menor, em virtude da competência legislativa restrita. O fato de a Câmara ser capaz de apreciar, caso assim queira, todas as matérias altera a configuração do poder de agenda do presidente. Diferentemente do que ocorre no âmbito federal, as câmaras municipais comumente não dispõem de assessoria institucionalizada e, em alguns casos, os assessores externos são os mesmos do Poder Executivo. A capacidade de obstrução no âmbito municipal é muito menor, porque ela é facilitada quando há muitas matérias na pauta e vários parlamentares compondo a minoria, de forma que possam utilizar os recursos regimentais. Se nas câmaras municipais a minoria não dispõe, com a mesma intensidade, dos recursos para fazer obstrução, sua força cai e a maioria se impõe com mais facilidade, comprometendo o já frágil pluralismo presente nos municípios pequenos. A proximidade dos agentes políticos da população reduz o papel da mídia no controle daqueles. No âmbito local, a estrutura partidária fica, como regra, refém dos interesses político-eleitorais dos parlamentares de cada partido que são majoritários naquele município.

Além disso, segundo Marcus André Melo, “a execução orçamentária no âmbito local [...] é muito menos transparente que no âmbito federal. As contas municipais não estão disponíveis na internet como no caso do Siafi.” (MELO, 2006, p. 220). A existência do Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro – Siaf – (VALENTE, 2004) no âmbito federal coloca uma questão-chave para os mecanismos de controle do Parlamento, porque se trata de um instrumento que independe da regra da maioria, o inverso do que ocorre com a maior parte dos instrumentos de controle parlamentar. Os municípios ainda não contam com instrumento similar ao Siafi na administração federal, o que enfraquece ainda mais a oposição no Poder Legislativo local. É bem verdade que a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, estabelece a exigência de transparência das despesas públicas, escalonando o prazo para o cumprimento da norma segundo o tamanho do município. Tal norma reconhece, dessa forma, a limitação dos municípios de pequeno porte.

### 3. Considerações metodológicas

A pesquisa contou com diferentes bases de dados. Como dados primários, utiliza o *survey* realizado pelo autor em 2007, que contou com o apoio da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais ao formatar, imprimir e remeter, em fevereiro de 2007, o questionário para as câmaras dos 853 municípios do Estado de Minas Gerais. O questionário foi acompanhado de carta de gerentes de setores que mantêm interação com as câmaras municipais, solicitando o preenchimento e a devolução do mencionado instrumento. As câmaras interessadas podiam solicitar o questionário no formato eletrônico e remetê-lo por e-mail para o Centro de Apoio às Câmaras. No final de abril e início de maio daquele ano, quando aproximadamente 60 questionários haviam sido respondidos, foi encaminhado um e-mail para as câmaras que ainda não haviam se pronunciado, reiterando o pedido. As últimas respostas chegaram em junho de 2007, totalizando 101 questionários respondidos, distribuídos da seguinte forma, considerando o tamanho populacional dos municípios:

**Tabela 1** – Distribuição da amostra do *survey* realizado pelo autor segundo tamanho do município

Tamanho do Município Hab.	Respondentes		Municípios do Estado	
até 5000	28	27,72%	241	28,25%
de 5000 a 10000	26	25,74%	252	29,54%
de 10001 a 20000	15	14,85%	189	22,16%
de 20001 a 50000	19	18,81%	107	12,54%
de 50001 a 100000	9	8,91%	38	4,45%
de 100001 a 200000	3	2,97%	13	1,52%
acima de 200001	1	0,99%	13	1,52%
TOTAL	101	100%	853	100%

Fonte: *Survey* realizado pelo autor em 2007

Como se pode verificar, ao se comparar o percentual das câmaras respondentes com o dos municípios do Estado em cada faixa de tamanho populacional, não há grandes distorções entre a amostra e o universo. Ainda assim, trata-se de uma amostra não probabilística, de forma que não há a pretensão de se generalizarem os resultados para o universo dos municípios quando os dados do *survey* forem examinados.

Dividindo os municípios mineiros em quartis, de forma que o primeiro é composto de municípios que apresentam os piores Índices de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)<sup>2</sup>, nossa amostra tem a seguinte distribuição:

**Tabela 2** – Distribuição da amostra da pesquisa sobre comunicação e informação nas câmaras de Minas Gerais em 2007 segundo quartis de IDH

	IDH	Quant. de Mun.	Mun. da Amostra	%
1° quartil	até 0,67	214	14	6,5%
2° quartil	até 0,72	213	26	12,2%
3° quartil	até 0,76	213	31	14,6%
4° quartil	até 0,81	213	30	14,1%
TOTAL		853	101	11,8%

Fonte: *Survey* aplicado pelo autor  
IDH-M: Atlas do Desenvolvimento Humano (Fundação João Pinheiro)



Conforme se verifica, as câmaras com IDH-M mais baixo estão mais representadas na amostra. Teste de igualdade das médias para as variáveis de tamanho populacional também indica que os municípios pesquisados no *survey* se divergem do universo no indicador do IDH-M, apresentando condições socioeconômicas mais favoráveis.

Como dados secundários, utilizam-se o censo legislativo realizado pelo Interlegis em 2005 e o censo populacional do IBGE de 2007. Segundo relatório metodológico do censo legislativo, foram selecionados 231 pesquisadores em todo o País para aplicar um questionário em seus respectivos Estados (BRASIL, 2007). Essa equipe recebeu treinamento de 30 horas na sede do Interlegis. Para a realização do censo, o questionário foi submetido a um pré-teste aplicado em cinco Estados da Federação (São Paulo, Amapá, Paraíba, Mato Grosso e Rio Grande do Sul).

Foi também realizada uma checagem dos questionários aplicados em uma amostra de 12,24% do universo. Segundo o mencionado relatório, “o bloco referente às informações financeiras foi totalmente rejeitado por não conter conjunto consistente de dados” (BRASIL, 2007, p. 15). A base de dados fornecida pelo Interlegis contém 825 municípios. Embora o Estado de Minas Gerais tenha 853 municípios, as 28 câmaras ausentes não distorcem a amostra. Dos dados coletados pelo Interlegis, selecionamos os que se referem ao tema desta investigação.

O índice de equilíbrio entre maioria e minoria foi criado, dividindo-se o número de vereadores que apoiam o prefeito pelo número daqueles que se opõem a ele.

#### **4. O uso dos instrumentos da função fiscalizadora no âmbito local**

A exigência de que as ações do Poder Legislativo sejam aprovadas mediante a regra da maioria é um fator que, segundo a literatura, inibe o exercício da função fiscalizadora. Por essa razão, separamos os instrumentos em três blocos. O primeiro se refere a instrumentos que dependem da regra da maioria para serem

acionados – pedido de informação, convocação de autoridade e denúncia ao Tribunal de Contas. Em seguida, avaliamos o número de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), cuja realização depende de requerimento subscrito por um terço dos parlamentares e, por fim, analisamos a realização de audiência pública, cuja realização ora depende de aprovação de requerimento próprio pela maioria, ora a realização é determinada por lei.

#### 4.1 Mecanismos que dependem da maioria

Como regra, as ações do Poder Legislativo dependem da aprovação da maioria, o que reduz a efetividade de sua função fiscalizadora, uma vez que a maioria tende a compartilhar as funções de governo em detrimento de suas atribuições parlamentares de controle. Neste tópico, examinaremos importantes mecanismos para a ação fiscalizadora prevista na Constituição Federal que dependem da regra da maioria: pedido de informação, convocação de autoridade municipal e denúncia de irregularidade no Tribunal de Contas do Estado (TCE). Serão apresentadas informações complementares referentes à correlação da efetividade desses mecanismos com o equilíbrio entre maioria e minoria, bem como com o tamanho do município, considerando a amostra das 101 câmaras municipais que responderam ao questionário elaborado por esta pesquisa.

O primeiro instituto a que podemos fazer referência, porque básico para a atividade parlamentar, é o pedido de informação<sup>3</sup>. A Constituição Federal, em seu art. 50, § 2º, prevê:

Art. 50 – (...)

§ 2º – As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas (BRASIL, 1988).

Atendendo ao princípio da simetria<sup>4</sup>, as constituições estaduais e as leis orgânicas municipais, geralmente, reproduzem o conteúdo desse dispositivo. No que tange à sanção, o § 4º, inciso III, do art. 3º do Decreto-Lei nº 201, de 1967, estabelece que constitui infração político-administrativa o prefeito deixar de fornecer as informações adequadamente solicitadas pelo Poder Legislativo. Há uma incongruência no texto constitucional, uma vez que as comissões podem convocar uma autoridade municipal, mas dependem da Mesa para solicitar uma informação. As comissões podem o mais e não podem o menos. De qualquer forma, verifica-se que o simples pedido de informação passa pela regra da maioria ao ser aprovado pela Mesa, que reproduz, tanto quanto possível, a proporcionalidade das forças políticas que compõem o Plenário (art. 58, § 1º, da CF).

Os regimentos internos das casas legislativas oferecem tratamento diferenciado para a tramitação dos requerimentos contendo pedido de informação. No Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, por exemplo, o requerimento deve ser submetido à aprovação do Plenário. No Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por sua vez, o requerimento não é apreciado pelo Plenário, mas apenas pela Mesa Diretora, de cuja decisão cabe recurso. Considerando o direito dos parlamentares de acesso à informação como condição para o exercício de seu mandato, os pedidos de informação deveriam ser apreciados tecnicamente, o que é mais difícil acontecer quando submetidos ao Plenário. Diversos aspectos técnicos podem justificar o indeferimento do pedido: se a informação é sigilosa, nos termos da lei; se o Legislativo já dispõe da informação ou se outro pedido similar já foi encaminhado; se há um nexo entre o pedido e sua justificativa; se o pedido foi dirigido à autoridade correta; ou se ele transcende os limites da ação fiscalizadora do Poder Legislativo. O pedido de informação é um mecanismo importante para a redução da assimetria informacional entre os Poderes e para o exercício da função fiscalizadora. Nessa relação assimétrica, o polo desfavorecido precisa de um patamar mínimo de informação e de *expertise* para acionar os instrumentos adequados de fiscalização. Por isso, a trajetória

dos parlamentares e a existência de assessoria são variáveis que condicionam a efetividade dos instrumentos de fiscalização. Nas câmaras municipais, como regra, os pedidos de informação passam pelo Plenário, o que apresenta como vantagem o fato de se aproveitar melhor a contribuição de todos os vereadores. Já tivemos a oportunidade de observar que, nas câmaras municipais, por uma questão de escala, o Plenário pode ser a instância que confere maior qualidade ao processo deliberativo. Em parlamentos com muitos membros, entretanto, os debates mais qualificados ocorrem comumente nas comissões permanentes. Deve-se, ainda, observar que a adoção de medidas de transparência, permitindo o amplo acesso a informações pelos parlamentares ou por qualquer interessado – como o já mencionado Siafi –, reduz a necessidade do pedido de informação.

Embora o pedido de informação seja um instrumento básico para o exercício da função fiscalizadora, os dados colhidos revelam a deficiência no uso desse recurso. Das 101 câmaras que retornaram o questionário, 81 (81,28%) responderam corretamente ao quesito referente ao pedido de informação. Entre elas, 14 (17,3%) não encaminharam sequer um pedido de informação ao Poder Executivo e 13 (16%) encaminharam apenas de um a cinco pedidos em 2007.

**Tabela 3** – Número de câmaras municipais por número de pedidos de informação encaminhados ao Poder Executivo em 2007

Pedidos de Informação	Nº de Câmaras	% Coluna
não houve	14	17,3
de 1 a 5	13	16
de 6 a 10	21	25,9
de 11 a 20	19	23,5
21 ou mais	14	17,3
TOTAL	8	100

Fonte: *Survey* realizado pelo autor, 2007

Como os dados revelam, é significativo o número de câmaras municipais que não utilizaram ou utilizaram pouco o pedido de informação, recurso inerente ao exercício da função fiscalizadora e que promove a produção e a circulação da informação no âmbito local. Examinando esses dados, verifica-se que a realização do pedido de informação mantém relação tanto com o tamanho do município, de forma que, quanto menor o município, menor o encaminhamento de pedidos de informação.

**Tabela 4** – Número de pedidos de informação encaminhados pelas câmaras ao Poder Executivo em 2007 por tamanho de município

	0		de 1 a 5		de 6 a 10		de 11 a 20		mais do que 21			
	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha	total	%
até 5000	6	26,1	5	21,7	3	13	7	30,4	2	8,7	23	100
de 5001 a 10000	5	20,8	5	20,8	6	25	6	25	2	8,3	24	100
de 10001 a 20000	1	10	1	10	3	30	3	30	2	20	10	100
de 20001 a 50000	1	6,7	2	13,3	7	46,7	1	6,6	4	26,7	15	100
acima de 50000	1	11,1	0	0	2	22,22	2	22,2	4	44,4	9	100
TOTAL	14		13		21		19		14		81	

Fonte: *Survey* realizado pelo autor, 2007

Entre os 14 municípios que não enviaram nenhum pedido de informação ao Poder Executivo, 11 têm menos de 10 mil habitantes; entre os 13 municípios que enviaram de um a cinco pedidos de informação, dez se encontram nessa faixa populacional. Os municípios com mais de 10 mil habitantes apresentam resultados melhores na utilização desse recurso. Aplicamos teste para verificar a correlação entre o pedido de informação e as seguintes variáveis: a) tamanho do município; b) IDH; e c) equilíbrio entre maioria e minoria. Verificamos que há uma correlação positiva entre pedido de informação e tamanho de município, ou seja, à medida que consideramos municípios maiores, suas câmaras tendem a aprovar um maior número de pedidos de informação<sup>5</sup>.

É interessante observar que identificamos uma correlação negativa, ainda que fraca, entre equilíbrio maioria e minoria e pedido de informação, o que se traduz na seguinte afirmativa: à medida que cresce a diferença de membros a favor do governo, diminui o número dos pedidos de informação<sup>6</sup>, confirmando a tese de que a regra da maioria é um óbice para o exercício da função fiscalizadora. Não há correlação entre pedidos de informação e IDH.

Deve-se ressaltar que estamos examinando uma parte apenas do processo de pedido de informação, qual seja, o seu encaminhamento, porque há uma longa distância entre essa etapa inicial, a resposta recebida e o seu adequado aproveitamento. Em algumas situações, o prefeito não responde até que o interessado acione a Justiça, ainda que a informação não revele nenhuma irregularidade.

Outro mecanismo à disposição das câmaras municipais para o exercício da atividade fiscalizadora é a convocação de secretário ou outra autoridade do Poder Executivo (salvo o prefeito) para prestar esclarecimento, nos termos do § 2º do art. 58 da CF. A convocação pode ser feita pelo Plenário ou pelas comissões e o encontro pode ocorrer em reunião desses órgãos, de forma que apenas parlamentares e convidados possam se manifestar, ou em audiências públicas, das quais qualquer interessado pode participar e encaminhar perguntas. O adequado aproveitamento da presença de uma autoridade da Prefeitura em um debate aberto está relacionado à capacidade dos vereadores de formular perguntas e observações acerca da política pública sob a responsabilidade dessa autoridade. Diante da assimetria informacional, o polo desfavorecido precisa dispor de um mínimo de informação e capacidade cognitiva, de forma a tirar melhor proveito da interação com aquele que detém mais informação. Se a Câmara estiver completamente despreparada sob o ponto de vista informacional, dificilmente ocorrerá qualquer processo deliberativo. De qualquer forma, a convocação da autoridade do Poder Executivo é um mecanismo que tem um forte potencial para a promoção da deliberação, entendida como troca pública de razões, de forma a aperfeiçoar a ação do Estado e a sociali-

zar informações de interesse dos afetados pela política pública em tela. Conquanto seja um instrumento de fiscalização, é possível que a maioria e o governo o vejam de forma positiva, já que constitui uma possibilidade de apresentação pública das ações da prefeitura. A convocação de autoridade exige, contudo, o preparo técnico dos convocados para responder às perguntas, pois elas não são previamente repassadas a eles.

Os dados decorrentes de nosso questionário revelam o baixo aproveitamento da faculdade de convocar autoridades do Poder Executivo pelas câmaras municipais. De nossa amostra, 29 (28,7%) não convocaram autoridade do Poder Executivo nem uma vez sequer em 2007; 15 (14,9%) convocaram apenas uma vez e outras 15, duas vezes; seis (5,9%) não responderam a esse quesito.

**Tabela 5** – Nº de convocações para esclarecimentos nas câmaras municipais de Minas Gerais em 2007

	Nº	% Coluna
não houve	29	30,5
uma	15	15,8
duas	15	15,8
três	11	11,6
quatro	5	5,3
cinco	7	7,4
seis ou mais	13	13,7
TOTAL	95	100

Fonte: Questionário aplicado para esta pesquisa, 2007

Ao examinarmos a correlação entre tamanho de município e convocação de autoridades das prefeituras, verificamos que 21 dos 29 municípios que não chegaram a convocar autoridade para prestar esclarecimentos têm menos de 10 mil habitantes. Entre os municípios com menos de 10 mil habitantes, o percentual daqueles que não convocaram autoridade para prestar esclarecimento é superior à média. Esse percentual cai à medida que examinamos as faixas seguintes de tamanho populacional, na tabela que segue:

**Tabela 6** – Número de convocação de autoridade por tamanho de município em 2007

Tamanho dos mun. hab.	Número de Convocações													
	0		1		2		3		4		5		Total	
	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha
até 5000	11	40,74	3	11,11	4	14,81	2	7,41	2	7,41	5	18,52	27	100
de 5001 a 10000	10	45,45	4	18,18	1	4,55	2	9,09	2	9,09	3	13,64	22	100
de 10001 a 20000	4	26,67	3	20	2	13,33	1	6,67	0	0	5	33,33	15	100
de 20001 a 50000	4	21,05	3	15,79	5	26,32	4	21,05	1	5,26	2	10,53	19	100
acima de 50001	0	0	2	16,67	3	25	2	16,67	0	0	5	41,67	12	100
TOTAL	29	30,53	15	15,79	15	15,79	11	11,58	5	5,26	20	21,05	95	100

Fonte: Survey realizado pelo autor, 2007

Verifica-se uma correlação entre os municípios que não convocaram autoridades do Poder Executivo e o tamanho deles: de nossa amostra de 27 municípios com menos de 5 mil habitantes, 11 (40,74%) não convocaram secretários para a prestar esclarecimentos na Câmara Municipal em 2007; dos 26 municípios entre 5 e 10 mil habitantes, 10 (45,45%) não fizeram uso desse mecanismo. O percentual cai na faixa entre 10 e 50 mil para 26,1%, pois, das 19 câmaras de nossa amostra, apenas quatro não convocaram secretários. O teste de correlação apontou novamente uma correspondência fraca, porém significativa, entre tamanho do município e convocação de autoridades: em média, há um crescimento do número de convocação de autoridades à medida que cresce o tamanho dos municípios<sup>7</sup>, embora não se tenha encontrado correlação entre esse instituto e o IDH. Esse teste também não apontou a existência de correlação entre a convocação de autoridade e o equilíbrio entre maioria e minoria. Isso talvez decorra do fato de que a convocação da autoridade possa ser também uma oportunidade para que o Poder Executivo apresente suas iniciativas bem-sucedidas.



A denúncia de irregularidade ao Tribunal de Contas do Estado (TCE) é um mecanismo muito pouco utilizado pelas câmaras municipais, segundo os dados de nossa pesquisa. Das 101 câmaras, apenas 14 (13,9%) informaram que encaminharam em 2007 denúncias ao TCE. Talvez haja desconhecimento dos vereadores sobre esse recurso, mas certamente pesa algum descrédito ou alguma desconfiança em relação ao TCE como efetivo órgão auxiliar das câmaras no exercício de sua ação fiscalizadora. Para os demais órgãos que exercem a função de controle da administração pública – TCE e Ministério Público –, as câmaras municipais raramente são vistas como parceiras ou como integrantes de um sistema de controle externo, pois, de maneira geral, são tomadas apenas como objeto da ação fiscalizadora. É interessante observar que os quatro municípios com população acima de 100 mil habitantes não fizeram uso desse recurso, e os municípios pequenos apresentaram desempenho equivalente aos de médio porte. Não há, pois, correlação entre a denúncia de irregularidade e o tamanho de municípios.

**Tabela 7** – Denúncia de irregularidade por tamanho de município em 2007

	Sim		Não		Total	
	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha
até 5000	4	14,81	23	85,19	27	100
de 5001 a 10000	4	18,18	18	81,82	22	100
de 10001 a 20000	1	7,14	13	92,86	14	100
de 20001 a 50000	3	15,79	16	84,21	19	100
acima de 50000	2	18,18	9	81,82	11	100
TOTAL	14	15,05	79	84,95	93	100

Fonte: *Survey* realizado para esta pesquisa, 2007

Não obstante, o teste de correlação apontou uma correspondência negativa, ainda que fraca, entre a denúncia de irregularidade e o equilíbrio entre maioria e minoria, ou seja, à medida que se eleva o peso da maioria em detrimento da minoria, diminui o número de denúncias de irregularidade.<sup>8</sup>

Interessa-nos chamar a atenção para o fato de que, enquanto o pedido de informação pode subsidiar a deliberação, uma vez que permite que o debate público ocorra mais bem informado e a convocação de autoridade oferece a possibilidade de uma deliberação pública com a participação de uma autoridade do Poder Executivo, a denúncia de irregularidade não promove a deliberação no âmbito local, pois é um mecanismo utilizado quando os conflitos entre as forças políticas estão acirrados, não havendo cenário para práticas cooperativas. Nem por isso, evidentemente, deixa de ser um recurso legítimo e importante na ordem democrática.

#### **4.2 Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)**

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) apresentam importantes diferenças em relação aos institutos mencionados anteriormente. A primeira delas é o fato de que elas são um recurso à disposição da minoria, ou seja, sob o ponto de vista constitucional, para que a CPI seja instaurada<sup>9</sup>, bastam as assinaturas de um terço dos parlamentares de uma Casa Legislativa e o preenchimento de regras regimentais, nos termos do § 3º do art. 58 da CF. Na prática, as dificuldades para instalação de CPIs, como as da Petrobras e dos Bingos, revelam os entraves para a efetividade do referido dispositivo. Há diversas formas para que a maioria obstrua o uso desse recurso, que, a rigor, deveria estar disponível para a minoria. Por exemplo, admite-se que os regimentos internos restrinjam o número de CPIs em funcionamento na Casa Legislativa, o que impõe estabelecer uma regra de prioridade. Em alguns casos, a inversão da ordem de instalação das CPIs ocorre mediante requerimento votado em Plenário e, portanto, mais uma vez, acaba por prevalecer a regra da maioria. A instalação de CPIs que não ameaçam o governo, até o limite de uma CPI em funcionamento permitido pelo Regimento, é outra estratégia para impedir a instalação de uma comissão parlamentar de interesse da minoria. O deputado José Genuíno, quando na oposição, deu às CPIs que usavam essa estratégia a alcunha de “CPIs de obstrução” (BULOS, 2001). Além disso, não se pode perder de vista que, ainda que a minoria consiga a instauração da

CPI, independentemente da regra da maioria, ela continua a ser minoria na composição da comissão, podendo encontrar dificuldade para a aprovação de seus requerimentos e para o direcionamento dos trabalhos no interior da comissão. Nesse aspecto e no caso de que a comissão tenha como foco as possíveis irregularidades do governo, a minoria conta com a força da opinião pública.

Uma segunda diferença importante das CPIs em relação aos instrumentos de controle anteriormente mencionados refere-se aos poderes próprios de investigação das autoridades judiciárias, assegurados aos parlamentares, nos termos do § 3º do art. 58 da Constituição Federal. Assim como a criação da CPI com um terço das assinaturas dos membros de uma das casas legislativas, a previsão de tais poderes é uma inovação da Constituição Federal de 1988. A Lei nº 1.579, de 1952, não estabelece os alcances e limites de tais poderes de investigação, o que foi objeto de construção jurisprudencial. Dessa forma, dois recursos se destacam para as CPIs: a transferência do sigilo bancário, fiscal e telefônico<sup>10</sup>; e a convocação de testemunhas para depor<sup>11</sup>. Tais poderes não são estendidos às câmaras municipais, uma vez que os municípios não têm autoridade judiciária. Assim, as CPIs precisam solicitar que o juiz determine o cumprimento daquelas medidas para que possam utilizá-las em determinada investigação. De qualquer forma, as CPIs são instrumentos diferenciados do Poder Legislativo para a produção da informação.

As Comissões Parlamentares de Inquérito enfrentam dois grandes desafios: (a) o primeiro está na forma de lidar com os meios de comunicação e com a opinião pública – há uma tensão entre a publicidade inerente aos trabalhos parlamentares e a discricção das atividades de investigação, até mesmo para não submeter o investigado, que é inocente até que se prove o contrário, à execração pública<sup>12</sup> –; (b) o segundo desafio é o desenvolvimento de um sistema de gestão e tratamento de informações, para conseguir administrar o imenso volume de informações e documentos que recebem em curto espaço de tempo para sua investigação. A Comissão Parla-

mentar de Inquérito do Banestado, por exemplo, reuniu 520 caixas-arquivo de documentação, estimando-se em cinco toneladas o peso dos documentos, embora não tenha concluído os seus trabalhos.

Apesar de ser um recurso disponível, em tese, à minoria, das 100 câmaras que responderam ao quesito pertinente a essa matéria, apenas 14 informaram que instalaram pelo menos uma comissão parlamentar de inquérito, restando 86 câmaras que não o fizeram.

**Tabela 8** – CPIs nas câmaras municipais de MG por tamanho de município em 2007

Tamanho	Não		Sim		Total	
	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha
até 5000	26	92,86	2	7,14	28	100
de 5001 a 10000	23	92	2	8	25	100
de 10001 a 20000	11	73,33	4	26,67	15	100
de 20001 a 50000	16	84,21	3	15,79	19	100
acima de 50000	10	76,92	3	23,08	13	100
TOTAL	86	86	14	14	100	100

Fonte: *Survey* realizado pelo autor, 2007

Os dados não sugerem uma correlação entre tamanho dos municípios e a realização de Comissões Parlamentares de Inquérito, mas os índices das câmaras dos municípios menores de 10 mil habitantes apresentam-se inferiores aos das demais faixas de tamanho de municípios.

Os dados de nossa amostra não revelam correlação entre instalação de CPIs e equilíbrio de maioria e minoria. Da mesma forma, não há correlação entre CPIs e tamanho de municípios e tampouco com o IDH. O que fica evidente, apenas, é que esse instituto de fiscalização é pouco utilizado no âmbito municipal, não obstante qualquer das variáveis examinadas.

### 4.3 As audiências públicas

Audiência pública é uma reunião aberta aos interessados em que se convocam autoridades ou especialistas para se discutir determinado assunto, podendo qualquer pessoa se manifestar para complementar, acrescentar informações, questionar ou fazer ponderações. Trata-se, pois, de um mecanismo propício à deliberação pública. Essas audiências, mencionadas no art. 58, § 2º, II, da Constituição Federal, podem ter como objeto uma proposição legislativa, algum problema que afeta determinada comunidade ou uma política pública, de forma que elas podem estar vinculadas tanto à função legislativa quanto à fiscalizadora (FIGUEIREDO, 2001). A audiência pública pode tanto representar uma estratégia para se tentar colocar determinada questão na agenda política como pode servir para se avaliar a eficácia de determinada política pública. Embora ela seja adequada para a deliberação, não há garantia de que o debate ocorra, especialmente se a audiência for realizada tão somente para se cumprir uma exigência legal. Ademais, eventos e instituições abertos à participação da sociedade podem ser planejados com o intuito de se criar uma imagem de um processo democrático e de participação popular, encobrindo os efetivos processos decisórios em instâncias políticas e administrativas insuladas. Ocorre que há sempre o risco de se perder o controle e de a participação da sociedade ultrapassar os limites que lhe foram previamente planejados.

Embora o texto constitucional faça referência às audiências públicas apenas no capítulo que trata do Poder Legislativo, elas não são uma exclusividade, sendo também adotadas pelos Poderes Executivo e Judiciário<sup>13</sup>. No Legislativo, a realização de audiência pública depende de requerimento que deve ser submetido à regra da maioria, salvo as audiências realizadas por força de lei. A Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, determina a realização de audiência pública para a aprovação das leis orçamentárias e para a prestação de contas, da mesma forma que a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, exige que a alteração do Plano Diretor seja precedida de audiência pública. A Lei nº 8.689, de 27 de junho

de 1993, que dispõe sobre prestação de contas na área da saúde, também exige que a Câmara realize audiência pública. Entretanto, é significativo o número de câmaras municipais que não cumprem tais determinações legais. Do Censo do Legislativo do Interlegis de 2005 constou a seguinte questão: “a Casa tem convocado a população para audiência pública?” Das 793 câmaras que responderam ao quesito, 435 (55%) deram resposta negativa, contra 357 (45%), que afirmaram convocar a população para participar de tais eventos. É razoável supor que as câmaras que não convocaram a população não realizaram, de fato, as audiências, uma vez que a convocação é parte essencial do planejamento de qualquer audiência pública. Ao decompor esses dados por grupos de municípios organizados por faixas populacionais, verificamos que os menores municípios, em média, apresentaram os piores resultados.

**Tabela 9** – Número de câmaras municipais de Minas Gerais que convocaram a população para audiências públicas por tamanho de município – 2005

Tamanho do Município Hab.	Não		Sim		Total	
	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha
até 5000	143	62,7	85	37,3	228	100
de 5001 a 10000	141	56	111	44	252	100
de 10001 a 20000	88	54,3	74	45,7	162	100
de 20001 a 50000	48	47,5	53	52,5	101	100
de 50001 a 100000	9	29	22	71	31	100
acima de 100000	7	36,8	12	63,2	19	100
TOTAL	436	55	357	45	793	100

Fonte: Censo do Legislativo realizado pelo Interlegis, 2005

Ressalte-se que estamos apenas no plano do cumprimento das referidas normas que determinam a realização da audiência pública. Isso significa que o resultado dos dados colhidos não indica necessariamente que aquelas câmaras que responde-

ram positivamente ao referido quesito alcançaram êxito na realização das audiências, ou seja, conseguiram promover um encontro no qual diferentes atores apresentassem suas posições e prestassem esclarecimentos perante o público. Geralmente, as câmaras municipais não conseguem mobilizar o público para participar de audiências públicas sobre prestação de contas. Os dados do Censo do Legislativo de 2005 mantêm coerência com os colhidos pelo questionário aplicado para a investigação em 2007. Das 95 câmaras que responderam ao quesito sobre a realização de audiência, 43 (45,3%) não realizaram nenhuma audiência pública e 12 (12,6%) realizaram apenas uma. Se relacionarmos esses dados com o tamanho do município, verificamos que os menores, mais uma vez, apresentam os piores resultados.

**Tabela 10** – Realização de audiência pública nas câmaras municipais de MG por tamanho de município – 2007

Tamanho do Mun. Hab.	0		1		2		3 ou Mais		Total	
	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha	nº	% linha
até 5000	14	56	3	12	3	12	5	20	25	100
de 5001 a 10000	17	73,9	1	4,3	5	21,7	0	0	23	100
de 10001 a 20000	7	53,8	1	7,7	1	7,7	4	30,8	13	100
de 20001 a 50000	5	22,7	5	22,7	3	13,6	9	40,9	22	100
acima de 50000	0	0	2	16,7	2	16,7	8	66,7	12	100
TOTAL	43	45,3	12	12,6	14	14,7	26	27,4	95	100

Fonte: *Survey* realizado pelo autor, 2007

Das 53 câmaras com menos de 10 mil habitantes de nossa amostra, 31 não realizaram nenhuma audiência pública, sendo que as seis câmaras que não responderam a esse quesito se encontram nessa faixa. À medida que as faixas correspondem a municípios maiores, vislumbramos uma melhora no desempenho desse quesito, isto é, observamos que aumenta o número de audiências realizadas.

## 5. Conclusão

Os dados levantados por esta pesquisa revelam que as câmaras municipais acionam instrumentos da ação fiscalizadora, mas o fazem de forma insuficiente. Há, na maioria dos instrumentos examinados, uma correlação positiva entre o tamanho do município e o uso dos referidos instrumentos, de forma que quanto menor o município, com menor frequência a Câmara Municipal exerce a função de fiscalizar o Poder Executivo. Não é possível identificar uma causa única para essa correlação, mas é possível supor que a fragilidade do suporte técnico das câmaras municipais dos municípios de pequeno porte seja um fator importante que contribua para o caso em exame.

A pesquisa corroborou também com a tese de que o predomínio da maioria no Poder Legislativo é um obstáculo para o desempenho da função fiscalizadora, sugerindo que a ordem jurídica deva reforçar os recursos da minoria, se pretendemos que o Poder Legislativo cumpra, de forma satisfatória, com o exercício dessa função.

## Notas

<sup>1</sup> Este trabalho é um recorte da pesquisa de doutoramento desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC Minas, concluída em abril de 2010.

<sup>2</sup> O IDH foi criado para medir o nível do desenvolvimento humano dos países a partir de três indicadores: educação, longevidade e renda. Esse índice recebeu ajustes para medir o desenvolvimento de esferas menores de poder, como os municípios. Ao longo deste trabalho, quando mencionamos o IDH, estamos nos referindo à versão adaptada para medir o desenvolvimento dos municípios.

<sup>3</sup> Especificamente sobre pedido de informação, indicamos os trabalhos de Ruth Fuhs e Dettlef Nolte (2005). Sobre o pedido de informação na ALMG, conferir a monografia de Cesar Frois (2006).

<sup>4</sup> O princípio da simetria, que informa a jurisprudência brasileira, estabelece que dispositivos constitucionais que materializam princípios estabelecidos na Constituição Federal devem ser reproduzidos “simetricamente” nas constituições estaduais e nas leis orgânicas.

<sup>5</sup> Para a correlação entre tamanho de município e pedido de informação, utilizamos o teste de correlação Tau-c de Kendall, sendo que o índice encontrado foi 0,327 e uma significância aproximada de 0.



<sup>6</sup> Adotando o teste de correlação de Pearson, o índice (r) encontrado foi -0,2176 e o nível de significância, 0,0557, para um n=81.

<sup>7</sup> O resultado do teste de correlação de Tau-c de Kendall foi 0,327, com significância igual a 0.

<sup>8</sup> Aplicando o teste de correlação de Pearson, obtiveram-se os seguintes resultados: r = -0,219 e significância igual a 0,04.

<sup>9</sup> O presidente do Senado, José Sarney, recusou-se a instaurar a CPI dos Bingos, sob o argumento de que alguns partidos não haviam indicado os senadores para a sua composição. Nem precisaria lembrar que esses partidos eram os da base do governo. A oposição recorreu ao STF, que determinou a criação da CPI.

<sup>10</sup> É preciso distinguir transferência de sigilo telefônico de escuta telefônica: naquela, tem-se acesso à existência das ligações telefônicas, identificando-se os telefones de onde partiram e para onde se destinam as ligações, data, horário e tempo da ligação; no segundo caso, apenas autorizado pelo Juiz, tem-se acesso ao teor da conversa.

<sup>11</sup> Deve-se distinguir a testemunha, que presta o compromisso de dizer a verdade e, se mentir, incorre em crime de falso testemunho, do indiciado, que está sob investigação, ao qual se assegura o direito de permanecer calado para não produzir prova contra si mesmo. Com frequência, as pessoas convocadas a depor ajuízam *habeas corpus* preventivo para que lhes seja reconhecido o direito de comparecer à CPI como indiciadas.

<sup>12</sup> Caso paradigmático de execração pública de investigado é o dos donos da Escola Base, que, acusados de atos de pedofilia com os alunos de sua escola em 1994, tiveram os seus nomes veiculados nos principais órgãos de imprensa, até que ficou comprovada a inocência deles.

<sup>13</sup> O STF vem realizando audiências públicas para a apreciação de algumas matérias que têm grande repercussão política. Por exemplo, entre os dias 3 e 5 de março de 2010, foram ouvidos 38 especialistas para se discutir a política de cotas das universidades, visando-se subsidiar a apreciação da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 186 e do Recurso Extraordinário 597.285/RS, nos termos do art. 21, XVII, do Regimento Interno do STF.

## Referências

BRASIL. I Censo do Legislativo: um marco na história do Interlegis. Brasília: Senado, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina. Instituições e Política no Controle do Executivo. Dados, v. 44, n. 4, p. 689-727, 2001.

FROIS, Cesar. A função fiscalizadora do Poder Legislativo: a utilização do requerimento de solicitação de informação a secretário de Estado e a autoridade estadual pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais como instrumento de controle. Monografia (Curso de Especialização em Poder Legislativo) – PUC Minas / Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

GUERRA, Luis Lopez. El titular del control parlamentario: problemas actuales del control parlamentario. Madri: Congreso de los Diputados, 1997.

HERAS, Jorge Xifra. La informacion como arma del parlamento. Las cortes Generales, v. 3, p. 2319-2334, 1987.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. Opinião Pública, Campinas, v. XI, n. 2, p. 337-365, out. 2005.

MELO, Marcus André. Instituciones presupuestarias municipales y el proceso legislativo em Recife, 1988-2000. In: Cátia, LUBAMBO; Denilson, COELHO; Marcos André, MELO (orgs.) Diseño institucional y participación política: experiências em el Brasil contemporâneo. Buenos Aires: Cosejo Latinoamericano de Ciências Sociales (CLASCO), 2006, p. 215-221.

MORILLO, Joaquin Garcia. El control parlamentario de las corte generales e las asambleas legislativas de las comunidades autónomas: autonomia y comisiones de investigación. In: PROBLEMAS actuales del control parlamentario. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997, p. 101-121.

NOLTE, Detlef; FUCHS, Ruth. Os pedidos de informação escritos e orais como instrumentos da atividade de controle parlamentar: Argentina e Alemanha em uma perspectiva comparada. In: LHANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana Maria. (orgs.) Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

LEMOS, Leany Barreiro. Controle legislativo em democracias presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2005.

LLANOS, Mariana; MUSTAPIC, Ana María (orgs). Controle parlamentar na Alemanha, na Argentina e no Brasil. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

LUQUE, Luis Aguiar de. La problemática del control en la actualidad. In: RAMÍREZ, Manuel (org.) El parlamento a debate. Madrid: Trotta, 1997. p. 73-92.

SOUSA, Maria da Conceição; RAMOS, Francisco. Eficiência técnica e retornos de escala na produção de serviços públicos municipais: o caso do Nordeste e do Sudeste brasileiros. *Revista Brasileira de Economia*, n. 53, out./dez., p. 433-461, 1999.

VALENTE, Ana Paola de Moraes Amorim. *Transparência e opacidade: o SIAFI no acesso à informação orçamentária*. São Paulo: Annablume, 2004.

VERGOTTINI, Giuseppe. La función de control en los parlamentos de fin de siglo. In: *PROBLEMAS actuales del control parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1997. p. 25-53.

